

**LA TOMA DE DECISIONES DESDE LAS PERSPECTIVAS DEL ACTOR
RACIONAL, DEL PROCESO ORGANIZACIONAL Y DEL POLÍTICO
GUBERNAMENTAL CASO: LA TOMA Y RETOMA DEL PALACIO
DE JUSTICIA DE COLOMBIA EN 1985**

Autora:

PATRICIA GUTIERREZ PRADA



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI**

2012

**A TOMA DE DECISIONES DESDE LAS PERSPECTIVAS DEL ACTOR
RACIONAL, DEL PROCESO ORGANIZACIONAL Y DEL POLÍTICO
GUBERNAMENTAL CASO: LA TOMA Y RETOMA DEL PALACIO
DE JUSTICIA DE COLOMBIA EN 1985**

Autora:

PATRICIA GUTIERREZ PRADA

Director:

EDGAR VARELA BARRIOS Ph.D.

**GRUPO DE INVESTIGACION
GESTION Y POLÍTICAS PÚBLICAS**



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI**

2012

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO 1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	12
1.1 Antecedentes	14
1.2 Justificación.....	16
1.3 Delimitación del problema y alcances del proyecto de investigación.	21
1.4 Preguntas de la investigación.	23
1.5 Objetivos	23
1.5.1 Objetivo General	23
1.5.2 Objetivos Específicos.....	24
1.6 Metodología de la investigación	24
1.7 Descripción del desarrollo de la investigación.....	27
CAPITULO 2. MARCO TEÓRICO	31
2.1 Los tres modelos de Graham Allison.....	31
2.1.1 <i>Modelo I: El Actor Racional</i>	32
2.1.2 <i>Modelo II: Proceso Organizacional</i>	35
2.1.3 <i>Modelo III: Político Gubernamental</i>	39
2.2 Modelo de análisis teórico	43
2.3 Síntesis del contexto teórico.....	45

CAPITULO 3. CONTEXTO DE LA TOMA Y RETOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA

EN 1985	52
---------------	----

3.1 El Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)	53
---	----

3.2 El Movimiento 19 de Abril (M-19).....	64
---	----

3.3 La toma y retoma del Palacio de Justicia	69
--	----

CAPITULO 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	75
---	----

4.1 Allison y los tres modelos conceptuales	76
---	----

4.2 Análisis del caso bajo las tres perspectivas	77
--	----

4.2.1 El estudio de caso desde la perspectiva del actor racional.....	77
---	----

4.2.2 El estudio de caso desde la perspectiva del proceso organizacional.....	98
---	----

4.2.3 El caso desde la perspectiva del proceso político gubernamental.....	141
--	-----

CONCLUSIONES.....	171
-------------------	-----

1. Las políticas públicas	172
---------------------------------	-----

2. Tomar decisiones	174
---------------------------	-----

3. En los tiempos del Gobierno de Belisario Betancur	175
--	-----

4. El evento desde la perspectiva del Actor Racional	179
--	-----

5. El evento desde la perspectiva del Proceso Organizacional	185
--	-----

6. El evento desde la perspectiva Política Gubernamental	188
--	-----

7. Para finalizar	194
-------------------------	-----

REFERENCIAS BILIOGRAFICAS	198
---------------------------------	-----

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Componentes y caracterización que realiza el analista en cada uno de los modelos planteados por Allison (1988)	41
Tabla 2: Diferencias entre los casos de la crisis de los misiles de Cuba y la Toma y Retoma del Palacio de Justicia	75
Tabla 3: Acuerdos de Paz con las organizaciones guerrilleras en el gobierno de Betancur	116

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. El proceso de investigación	26
Gráfico 2. Los 10 pasos a seguir en tomas terroristas	110

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a la Divinidad creadora.

A mi familia por constituir un motor de fuerza impulsadora en mis proyectos.

Un especial agradecimiento al profesor Alexander Quintero Bonilla por brindarme orientación íntegra en el cumplimiento de mis propósitos académicos, profesionales y laborales.

También expreso agradecimientos al profesor Álvaro Zapata Domínguez por su dedicación y orientación al trabajar este complejo e interesante tema, gracias por confiar en mi capacidad para que este documento fuese una realidad.

DEDICATORIA

Al Ser de Luz Superior por dotarme de energía y capacidad para hacer realidad este deseo.

A mi Madre, por su esfuerzo para orientarme en la vida con coraje y sabiduría para alcanzar los sueños.

A los demás seres de luz que depositaron su confianza en mí y orientaron mi impulso de construir y alcanzar algo más que una meta académica, porque la vida es valiosa en la medida que se vivencian experiencias inolvidables mientras se recorre el camino.

RESUMEN

Este proyecto constituye un documento de carácter académico e investigativo que intenta explicar de forma comprensiva y analítica el proceso de toma de decisiones de parte de los actores en el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia de Colombia en 1985, pero realizado desde tres modelos de toma de decisiones de Graham Allison (1988), que son el Modelo I, o del Actor Racional, en el cual se intenta comprender el porqué de una acción gubernamental en relación a la coherencia entre sus objetivos y sus acciones; el Modelo II, o del Proceso Organizacional con el cual se intenta comprender el contexto en el que emerge el producto organizacional para descubrir las rutinas y protocolos que orientan las acciones; y, el Modelo III, o Político Gubernamental, para comprender la resultante política, los detalles que hicieron posible el triunfo, es intentar descubrir quién hizo qué a quién. Estos modelos constituyen tres perspectivas diferentes más no excluyentes, que permiten un acercamiento a la comprensión de la toma de decisiones de parte de actores relevantes en la dinámica sociopolítica de una sociedad.

Para el análisis en cada uno de los tres modelos, pese a tener claro que en torno a la política de paz del gobierno de Belisario Betancur, las decisiones principales son tomadas por los agentes gubernamentales, también se toma como actor, como organización o como jugador al grupo del M-19 porque es el agente importante cuyas acciones y decisiones influyen en la política pública de paz, de hecho, es el grupo que toma la decisión inicial de tomarse el Palacio de Justicia.

No obstante, se aclara al lector que el estudio no pretende aportar evidencia para la verdad jurídica, como tampoco se trata un documento que presenta el análisis de una política pública.

PALABRAS CLAVES

- Toma de decisiones,
- Política de Paz,
- Palacio de Justicia,
- Movimiento 19 de Abril M-19,
- Actor Racional,
- Proceso Organizacional,
- Político Gubernamental.

INTRODUCCIÓN

Entendiendo que dentro del conflicto colombiano desempeñan rol significativo el gobierno, los grupos al margen de la ley y la sociedad civil, se destaca que en cada acción, problema o evento se presenta de manera implícita o explícita el proceso de toma de decisiones, por lo cual es interesante destacar que ante todo, para sucesos imprevistos, no existe disponibilidad de tiempo para seguir un proceso en forma metódica y organizada. No obstante, independientemente de factores como el tiempo, recursos, información, personal, entre otros, son decisiones que deben ser tomadas y sus resultados pueden generar alto impacto de carácter social, económico, político o internacional.

Este trabajo toma uno de los muchos eventos producto del conflicto colombiano, el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985, en el cual es actor principal uno de los grupos al margen de la ley en Colombia, el Movimiento 19 de abril, en adelante M-19, responsable del inicio de la toma.

Luego se desata un enfrentamiento con fuerzas armadas del gobierno colombiano, quienes son responsables de la retoma del Palacio de Justicia; por tanto se tienen como actores principales de este histórico evento al Gobierno Colombiano, representado por el Presidente Belisario Betancur, su gabinete ministerial y las fuerzas militares, y el Movimiento 19 de abril (M-19). En el desarrollo del análisis aparecen otros actores tales como los medios de comunicación, el narcotráfico, los rehenes, la sociedad civil, entre otros. Se propone por tanto, en este proyecto analizar y comprender el proceso de toma de decisiones por parte de los actores, a fin de procurar entender el porqué de los resultados respectivos; este análisis se hará con el enfoque de tres modelos o paradigmas útiles para comprender procesos de toma de decisiones en el contexto de las organizaciones públicas: el modelo del Actor Racional, el modelo del Proceso Organizacional y el modelo Político Gubernamental, los cuales son el eje central del estudio que realiza Graham Allison (1988) en su libro *“La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles de Cuba”*.

El primer capítulo, denominado “*formulación del problema*”, contempla los antecedentes del tema, que en forma breve describen la motivación de la autora para este trabajo; la justificación, que prácticamente muestra la importancia de toda la investigación; la amplitud del problema y delimitación de la investigación, en la cual se busca como producto final elaborar un documento de carácter académico e investigativo que explique de forma comprensiva la forma en que los actores toman decisiones ante un evento emergente, pero tomando información para comprenderlos bajo tres miradas diferentes más no excluyentes. Con esta investigación NO se pretende en el análisis de documentos encontrar responsables ni suministrar información a las entidades encargadas de administrar justicia al respecto; tampoco se pretende elaborar un juicio de carácter condenatorio hacia los responsables de este suceso porque no son labores de competencia de la academia, ni de la universidad ni de los autores de esta investigación. La pregunta central de la investigación es ¿Cómo se realizó el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia de parte de los actores responsables en el marco de los modelos del Actor Racional, del Proceso Organizacional y el del Político Gubernamental?.

En este capítulo también se ubica la “*descripción de la metodología utilizada*” y consta de una breve ilustración sobre la investigación cualitativa, en la cual se sustenta este trabajo como un estudio de caso con propósito descriptivo. De igual manera, se presenta una descripción del desarrollo de la investigación. A modo de síntesis, se tiene la siguiente información en cuanto a metodología:

Metodología: Cualitativa

Tipo de estudio/Propósito: Descriptivo

Método: Estudio de Caso.

Técnicas de recolección de información: análisis documental, revisión bibliográfica

Unidad de análisis: Organizaciones: el Gobierno nacional y las Fuerzas Militares de Colombia

Grupos: el grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19)

En el segundo capítulo, “*marco teórico*”, se presenta como marco teórico general una ilustración sobre los tres modelos que utiliza Graham Allison para su estudio de la crisis de los misiles en Cuba, es especial, con base en el mismo autor se explica el objeto de estudio en cada uno de los tres modelos, y se describe el significado de cada uno de los componentes del Modelo del Actor Racional, del Modelo del Proceso Organizacional y del Modelo Político Gubernamental. Posteriormente se realiza un complemento como modelo de análisis teórico, en el cual se resumen los tres modelos; y para cerrar se presenta una síntesis del contexto teórico, citando otros modelos de toma de decisiones, que son básicos dado que de alguna manera también son utilizados por Allison en su análisis al explicar los tres modelos.

En el tercer capítulo se presenta una ilustración del “*contexto de la toma y retoma del Palacio de Justicia en 1985*”, presentando los aspectos relevantes del Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), pues debido a que el evento ocurrió hace 27 años, se considera pertinente por la necesidad de entender la gobernabilidad del país para la época de los hechos; de igual manera, se ilustra sobre la toma y retoma del Palacio de Justicia con base en los informes periodísticos del momento.

El cuarto capítulo contiene los “*Resultados de la investigación*”, en el cual se presenta el básicamente el análisis de datos, describiendo el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en el marco de cada uno de los tres modelos de Graham Allison, el Modelo I o del Actor Racional, el Modelo II o el Proceso Organizacional y el Modelo III o Político Gubernamental.

CAPITULO 1.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El tema de Toma de Decisiones tiene abundante e interesante literatura; sobresale la relacionada para los casos en que hay tiempo disponible y poco o nulo conflicto de intereses, circunstancia común en las organizaciones privadas y en especial en las actividades rutinarias y/o técnicas. Al relacionar el tema de Toma de Decisiones para enfrentar los eventos improvisados y de alto impacto social en un país, los actores gubernamentales encargados de tomar decisiones disponen de poca información y tiempo, por lo cual se observa un estilo de incoherencia entre la realidad y la teoría; pues respecto a los temas de decisiones en el campo de lo gubernamental, no hay última palabra y en cada proceso intervienen actores con diversidad de intereses que obviamente dificulta la aplicación sistemática y rígida de un método o modelo de toma de de decisiones para enfrentar un problema; por lo general el análisis se realiza de manera posterior a la ocurrencia del evento.

El hecho de que existan situaciones o problemas de carácter imprevisto, que constituyen una necesidad por satisfacer y que urgen la acción inmediata del Gobierno, obliga a los actores responsables a tomar decisiones de manera inmediata y son de gran impacto social e histórico; al tratarse de eventos imprevistos y urgentes de atender, es altamente probable que el proceso de toma de decisiones se desarrolle en un medio confuso y conflictivo, con presencia de factores de orden interno y externo que hacen más complejo el ejercicio de seleccionar la mejor alternativa, por lo cual el decisor público, en algunos casos, tiene que limitarse a tomar la decisión menos adecuada y con un alto nivel de incertidumbre, cuyos resultados inmediatos son los únicos que percibe la sociedad; naturalmente, con el paso del tiempo se comienzan a conocer las verdaderas razones que estuvieron detrás de todo el evento y los efectos a largo plazo. Cuando los resultados son satisfactorios, el decisor público gana respeto y admiración de sus gobernados; pero cuando los resultados son catastróficos, el pueblo y la historia condenan al gobernante. Los gobernados se limitan a juzgar según su nivel

de formación y su ideología sociopolítica, pero difícilmente se preocupan de revisar o intentar comprender la razón de determinadas acciones y el desarrollo del proceso de determinadas decisiones.

Es el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia en la capital de Colombia el 06 y 07 de noviembre de 1985, acerca del cual hay diversos relatos de periodistas y escritores, el Estado ha tenido que enfrentar, hasta el día de hoy, las consecuencias de las decisiones que tomaron los actores responsables en ese tiempo para solucionar el problema.

Independiente de que los resultados hayan sido positivos o negativos, lo que se pretende lograr con ésta investigación es realizar un estudio del caso mencionado para comprender el proceso de toma de decisiones en el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia bajo tres perspectivas diferentes más no excluyentes, en el marco de los Modelos del Actor Racional, del Proceso Organizacional y del Político Gubernamental que utiliza Graham Allison en su libro mencionado.

Para lograr este propósito se ha revisado toda la información posible sobre este acontecimiento y en relación con el tema de toma de decisiones, el eje central es la comprensión del caso bajo tres miradas diferentes, por lo cual se ilustra sobre el contenido de los tres modelos de Allison y en forma breve pero no menos importante se ilustra sobre otros modelos de toma de decisiones, en especial el de Racionalidad Limitada; ahora bien, por tratarse de la toma de decisiones en un evento que atañe a autoridades gubernamentales y a grupos sociales que inciden en la sociedad colombiana, de alguna manera se recurre al tema de políticas públicas para enriquecer el análisis. La presente investigación no persigue el objetivo de suministrar resultados que sirvan de base para hallar una verdad jurídica; se trata de un estudio de carácter académico, un estudio de caso de tipo cualitativo que busca describir y comprender el proceso de toma de decisiones de parte de los actores que intervinieron en el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia en el marco de los tres perspectivas.

En relación con el caso que nos ocupa, abunda información de carácter informativo y descriptivo respecto a la descripción de los hechos, pero no existe un estudio académico en

relación con el tema de toma de decisiones y políticas públicas. Por tanto, con el objeto de ilustrar acerca de cómo se toman las decisiones en el contexto de las políticas públicas y comprender esta situación en cada uno de los tres modelos ya mencionados (el del actor racional, el político gubernamental y el de proceso organizacional), el presente análisis pretende resolver la siguiente pregunta:

¿Cómo se realizó el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia por parte de los actores responsables en el marco de los modelos del Actor Racional, del Proceso Organizacional y el del Político Gubernamental?

1.1 Antecedentes

Dos aspectos centrales motivan la realización de este estudio: el primero, relacionado con el intento de comprender la forma en que toman decisiones las personas que se desempeñan en altos cargos de la gerencia pública, especialmente cuando se presentan situaciones imprevistas, cuyas decisiones pueden afectar en alto grado los intereses generales en un país; pues pese a que Simon con su modelo de Racionalidad Limitada demuestra que un decisor al elegir una opción hace uso de una especie de mezcla entre razón e intuición, se pretende hacer un intento de comprensión desde otros modelos que ya hayan analizado eventos emergentes en el contexto de las políticas públicas; esta motivación surge principalmente en el curso de Toma de Decisiones que hace parte de esta Maestría, en especial al revisar que sobresalen modelos de toma de decisiones para procesos operativos y/o rutinarios, que de hecho se pueden sistematizar, pero al tomar casos que son estratégicos y se desarrollan en un contexto de lo público, cuyas decisiones no se pueden operativizar por su naturaleza estratégica, emergente y socialmente impactante, se descubre que la complejidad implica más que ponderar alternativas, y a falta de información o de recursos, en algunos casos, al menos se puede hacer el intento por comprender la forma en que han tomado decisiones cada una de las partes involucradas en determinado acontecer.

Por ello al encontrar el estudio sobre la crisis de los misiles en Cuba de Allison (1988), surge el interés de comprender y estudiar los tres modelos utilizados porque constituyen tres formas distintas de ver la forma en que toman de decisiones los diferentes actores y ello no significa que el resultado en el intento de comprender cómo y porqué se tomó determinada decisión, deba al final demostrar si las decisiones tomadas fueron las correctas o incorrectas porque los modelos no están diseñados para tal fin.

El segundo aspecto central se desprende del primero, pues Allison (1988) para su estudio toma el evento de la crisis de los misiles en Cuba, que afortunadamente tuvo un desenlace favorable para el mundo entero y que marcó notablemente la historia de las dos potencias mundiales, Estados Unidos y Rusia; de tal manera que uno de los eventos notables hasta el presente en la historia de Colombia en la Toma y retoma del Palacio de Justicia y el hecho de que ha despertado interés de la academia, el periodismo y las autoridades de justicia, lo convierte en un caso interesante para analizar datos del caso desde tres perspectivas diferentes, cuya importancia radica en que permiten un intento por comprender la forma real en que se toman las decisiones al enfrentar situaciones socialmente problemáticas y que bien, el resultado de su análisis es aportar aprendizaje para que a futuro se disponga de herramientas que permitan tomar decisiones con mayor certeza y cuyas acciones contribuyan a una mejor manera de enfrentar las situaciones emergentes en el contexto de lo público.

En relación con los acontecimientos de la toma y retoma del Palacio de Justicia, no se encuentra un estudio el que se intenten explicar las acciones decisorias de los actores desde la perspectiva de los tres modelos de Allison; al revisar las referencias bibliográficas se puede observar que existen libros de tipo académico, de tipo periodístico y de opinión, que en su momento son insumo para la presente investigación, pero ninguno es análogo al objeto de este estudio.

1.2 Justificación

Son relevantes en esta investigación los temas de toma de decisiones, específicamente los tres modelos mediante los cuales Graham Allison desarrolla su estudio de la crisis de los misiles de Cuba, el caso de la toma y retoma del palacio de justicia en 1985 y el análisis del caso en el marco de los tres modelos que propone este autor.

En cuanto a Toma de Decisiones se resalta el aporte de Hebert A. Simon (1916-2001), quien es ampliamente reconocido por sus aportaciones en campos como la psicología, las matemáticas, la epistemología, la economía y la inteligencia artificial y fue laureado en 1978 por la Academia Sueca con el Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre los procesos de elección y la teoría de la decisión; comenta la literatura respectiva que a Herbert Simon le fascinaba la forma como las personas toman decisiones y sus ideas prosperaron hacia el estudio del funcionamiento de la mente humana, hasta el punto de desarrollar una teoría que trataba de explicar cómo las personas e instituciones toman decisiones, tesis a la que llamó Teoría de la racionalidad limitada.

Para Chester Barnard (1959), Simon hace una interesante contribución a la ciencia social relacionada con la organización formal y la administración, pues su objetivo es construir un conjunto de conceptos y un vocabulario útil que permita describir una organización y la forma de trabajar en una organización administrativa. Para Barnard, el principal valor de la exposición de Simon es la claridad y generalidad con que describe la organización, sus procesos ejecutivos, su naturaleza en la toma de decisiones con los elementos de valor y de hecho que entran en las mismas. De acuerdo con Simon, la teoría de la toma de decisiones constituye el núcleo de la administración y el vocabulario de la teoría administrativa debe generarse de la lógica y de la psicología de la elección humana.

Simón, según Barnard (1959), enfatiza que hay algunos aspectos a tener en cuenta tanto en la toma de decisiones como al ejecutar la acción; entre ellos está la influencia que va del administrador sobre el supervisor y de éste sobre el operario; es decir, que hay influencia del nivel jerárquico más alto hasta el más bajo en las decisiones, lo cual, comenta el autor, que

si es correcta la descripción del proceso administrativo, entonces se trata de un problema de la psicología social, dado que en la construcción de una organización administrativa, más allá de la distribución de funciones y asignación de autoridad, también está la selección que constituye el producto de una serie de actividades denominadas “planificación” o “diseño”. Otro aspecto es la intención, pues gran parte del comportamiento de los individuos dentro de una organización está orientado hacia metas u objetivos; y aquí hacen parte integral conceptos como la jerarquía de decisiones y la transacción como elemento relativo en la decisión.

Barnard (1959) añade que, de acuerdo con Simon, para facilitar la toma de decisiones es preciso utilizar técnicas de los procesos administrativos que lo faciliten, puesto que éstos son procesos de naturaleza decisoria; por tanto, se debe iniciar con el diseño, continuar con la asignación de autoridad y luego limitar las facultades del personal.

En todo el proceso es necesario que exista la coordinación, la pericia (ubicar la persona con la habilidad especial en la acción especial que la requiere) y la responsabilidad.

En el capítulo V, “La psicología de las decisiones administrativas”, Simon hace un análisis acerca de los límites de la racionalidad, el comportamiento finalista del individuo y la integración del comportamiento, los cuales constituyen temas básicos para este caso.

Para el autor, la racionalidad humana tiene límites debido a la incapacidad que tiene la mente del ser humano para ejecutar una única decisión. Frecuentemente el modelo de comportamiento humano está más propenso a un sistema de estímulo-respuesta que a una elección entre alternativas; el medio ambiente psicológico es una limitante a la racionalidad humana e impone al individuo la selección de factores para diseñar las bases de sus decisiones de manera controlada y buscando el cumplimiento de la finalidad propuesta; sobra señalar que la elección de la decisión debe ser socializada y desarrollada de forma coordinada a fin de que se cumpla la acción planificada en la organización administrativa.

En forma implícita pero no menos importante, por tratarse de un caso que emerge en el contexto de la implementación y ejecución de una política pública, al tratar las decisiones en el

ciclo de las Políticas Públicas para comprender hasta qué nivel gozan los actores encargados de decidir con libertad y autonomía en la toma de decisiones dado el privilegio de tener el poder otorgado por la mayoría de la ciudadanía, se tomará como autor de referencia a André-Noel Roth Deubel (2002) sobre formulación, implementación y evaluación. El autor enfatiza que el problema principal en la fase de construcción de un determinado problema, que posteriormente se considere una política pública, es comprender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa debe interesarse en tratar un determinado tema social; para ello es necesario distinguir entre la construcción del problema social como problema que requiere de una solución por parte del Estado y la inscripción en la agenda política. Posteriormente presenta modelos de toma de decisión en el ciclo de las Políticas Públicas.

Se apoyará éste marco también con el libro de Germán Castro Caicedo¹ titulado “el Palacio sin máscara”, el cual constituye un reportaje con base en documentos que soportan su contenido (Castro, 2008). Respecto a toma de decisiones se resaltan algunos apartes de la situación del entonces presidente de la República de Colombia, Belisario Betancur. Se conoce, en primer lugar, que tanto el Ejército como los servicios de seguridad sabían con anticipación (desde el 16 de octubre de 1985 aproximadamente) que el M-19 planeaba tomarse el Palacio de Justicia y sin embargo no actuaron para impedirlo (Castro, 2008); en segundo lugar, según la Comisión de la Verdad, el Presidente desde un comienzo tomó la decisión de no negociar y se negó a hablar con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Alfonso Reyes Echandía, quién estaba como rehén del M-19 y posteriormente fue identificado como uno más de los muertos (Castro, 2008); en tercer lugar se tiene que ese mismo día, algunos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que estaban fuera del Palacio al momento de la toma se reunieron con el Presidente Belisario Betancur y otros funcionarios de altos cargos; en la reunión el magistrado Enrique Daza Álvarez solicitó al Presidente que diera orden de alto al fuego, pero viendo que no hubo más que evasivas decidieron irse, manifestándole que la historia lo juzgaría duramente por ésta omisión y también añade...

¹ Germán Castro Caicedo nació en Zipaquirá-Colombia en 1940, es periodista y trabajó como cronista de El Tiempo durante diez años, es el creador del programa Enviado Especial, con el cual marcó un cambio en el periodismo televisivo colombiano.

\“la impresión que me quedó del presidente y en honor a la verdad es que él estaba como nervioso, como imposibilitado, aislado, porque le note cierto temblor de manos y le tomó la mano a la señora. Imposibilitado como si él no pudiera dar esa orden, como con un obstáculo que se lo impedía.”(Castro Caycedo, 2008,237)

Posteriormente, Elvira Sánchez, quien se desempeñaba como redactora de la Oficina de Prensa de la Presidencia de la República, comenta que no entiende porqué el ex-presidente Belisario Betancur nunca ha revelado la verdad de su cautiverio por parte de las fuerzas militares permitiendo así que la historia lo culpe injustamente. Si, cautiverio, porque desde el día de la toma, en la noche, cuando fue a su puesto de trabajo, había una intensa seguridad en la casa presidencial y hasta el día siguiente los periodistas estaban reclutados en la sala de redacción en el primer piso, tenían límites al desplazarse de un lado a otro e intensas requisas; de hecho no podían salir de ésta sala; luego se atrevió a desafiar la reclusión hasta que se encontró con un oficial considerado como su amigo y después de insistirle en que le contara lo que estaba pasando le suministró la siguiente respuesta temerosa y desafiante...

“-El presidente ya no puede hacer nada. Ya no es presidente. El que está a cargo de la situación es mi general, y sus órdenes son ésas: aniquilar a los terroristas” (Castro Caycedo, 2008,248).

Luego continúa comentando que después de mediodía, cuando anunciaron por la radio que la operación había terminado, Elvira se desplazó hacia el tercer piso y ya no había presencia intensa de oficiales controlando el desplazamiento de las personas, aquellos habían desaparecido por completo; por tanto se dirigió hacia la oficina del Consejo de Ministros y al abrirla se encontró frente al Presidente Belisario Betancur y angustiado le preguntó qué había pasado, a lo que ella respondió que todo había acabado, luego volvió a preguntar por el presidente de la Corte y ella le respondió que había muerto; ante esa respuesta con desolación se tomó la cabeza con las dos manos y luego, esa misma noche a través de la televisión, el presidente le dijo al país...

“Asumo la responsabilidad de todo lo ocurrido.”(Castro Caycedo, 2008,249)

A manera de conexión entre toma de decisiones y la toma del Palacio de Justicia se hará una descripción en relación con la toma de decisiones en el contexto político apoyada en el libro “La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles de Cuba” del autor Graham Allison. Este análisis se considera como un caso pedagógico ejemplar y por tanto no se puede obviar en éste estudio de caso; su importancia consiste en mostrar cómo se puede interpretar una misma decisión a través de varios modelos explicativos (André Noël Roth D., 2002). Graham Allison llegó a la conclusión de que las interpretaciones tradicionales de las decisiones sobre política de seguridad nacional a menudo ignoran aspectos importantes del proceso de toma de decisiones. El libro de Allison sobre la Crisis de los Misiles en Cuba, titulado *Essence of Decision*, se publicó en 1971 y es considerado por muchos como uno de los clásicos de la ciencia política². De tal manera que su análisis constituirá parte fundamental dentro del marco teórico del presente estudio, haciendo la ilustración de cada uno de los tres modelos.

Es claro que el estudio de Graham Allison (1988) es de carácter internacional, toda vez que analiza una situación problemática que se presenta entre Estados y además las acciones estuvieron encaminadas a prevenir una guerra; por lo cual no se presentó la catástrofe que se esperaba. En la toma y retoma del Palacio de Justicia, se trata de un problema de carácter nacional y la catástrofe se presentó; como consecuencia perdieron la vida y fueron maltratados muchos inocentes; probablemente se pudo evitar si tanto el Gobierno Colombiano como el grupo M-19 hubiesen tomado otra clase de decisiones, pero la tragedia fue un hecho y el propósito es una análisis de comprensión, que sirva de fundamento académico, orientado en el valor del aprendizaje de experiencias pasadas, ya sean negativas o positivas.

² Tomado de “cuatro perspectivas sobre la toma de decisiones”, James F. Miskel de la Escuela de Guerra.

La importancia radica en que el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia es uno de los hechos que marcó la historia colombiana, por un lado, el gobierno colombiano aún enfrenta denuncias por los efectos de la forma agresiva al hacer la retoma del Palacio de Justicia, y por otro lado, el grupo al margen de la ley M-19 se debilitó y perdió importantes integrantes en su estructura; aún así la literatura respectiva comprende informes periodísticos, testimonios, resultados de la investigación, denuncias, críticas al gobierno de Belisario Betancur y su gabinete militar, por tanto el interés para desarrollar esta investigación radica en realizar un documento de carácter académico que constituya un aporte básico para analizar el proceso de toma de decisiones de los respectivos actores ante un evento emergente que impacta una sociedad.

1.3 Delimitación del problema y alcances del proyecto de investigación

Si bien es cierto, existe diversidad y abundancia de material bibliográfico respecto al proceso de toma de decisiones así como también hay informes y escritos sobre los hechos ocurridos durante la Toma y Retoma del Palacio de Justicia; pero no existe un estudio orientado hacia la investigación dentro del contexto académico en relación con la toma de decisiones frente a hechos relevantes para una sociedad y que de alguna manera afectan una o varias políticas públicas en la época de los hechos. La presente investigación, al realizar el estudio de caso, busca como producto final elaborar un documento de carácter académico e investigativo que explique de forma comprensiva y analítica el proceso de toma de decisiones que desarrollaron los actores al enfrentar un evento que afecta a gobernantes y gobernados, desde tres ópticas distintas, que al final permitirá hacer un aporte al tema de toma de decisiones en el contexto del sector público.

A modo de orientación al lector, se aclara que en este trabajo no se pretende presentar el análisis de una política pública, se recurre a la política de paz del Gobierno del ex presidente Betancur porque hace parte del contexto en que ocurren los hechos.

Además, pese a que los modelos de Allison se utilizan para analizar principalmente problemas enmarcados en una política exterior o internacional, para analizar situaciones o realizar estudios de caso que se presentan entre países³; para el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en Colombia, se tiene en cuenta que es de nivel nacional y además el eje central es intentar comprender la forma en que tomaron decisiones para enfrentar esta situación, tanto de parte del Gobierno Colombiano como de parte del grupo insurgente M-19, por ello para el análisis en cada uno de los tres modelos, aunque se tiene claro que en torno a la política de paz, las decisiones principales son tomadas por los agentes gubernamentales, se toma como actor, como organización o como jugador al grupo del M-19 porque el agente importante cuyas acciones y decisiones influyen en la política pública de paz, de hecho, es el grupo que toma la decisión inicial de tomarse el Palacio de Justicia. Por tanto, la mirada en el marco de las tres perspectivas es desde la toma de decisiones y no desde las políticas públicas, como tampoco del análisis de una política pública.

El caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia, se denota como una situación socialmente problemática, en la que generalmente emergen actores no gubernamentales que contribuyen a las acciones gubernamentales, sin olvidar de todas formas que la responsabilidad de la toma de decisiones sigue a cargo del Estado; no obstante, en esta investigación se considera al M-19 como un actor relevante en el proceso de toma de decisiones, que si bien, no era el responsable del éxito de la política de paz, si contribuyó con sus acciones a que el Gobierno del momento tuviese que enfrentar un proceso de toma de decisiones ante un evento emergente; de hecho, el eje central de reclamo del M-19 es por el incumplimiento a unos acuerdos de paz, por no tenerlo en cuenta en la toma de decisiones, es decir, por no considerarlo un actor fundamental para tomar decisiones en torno a la política de paz. Además, dependiendo del modelo en que se realiza la descripción; en el Modelo I se toma como actor que toma decisiones y que influye notablemente en la toma de decisiones gubernamentales, en el Modelo II se toma como una organización, de carácter insurgente, cuyas rutinas y protocolos le llevan a tomar determinadas decisiones, y el Modelo III se toma

³ ”Gámez, Elba E. (2005); *“Fuentes de cambio en política exterior”*; Velásquez Flores, Rafael (2004) *“Modelos de análisis de política exterior”* Ardila, Martha (2009) *“Actores no gubernamentales y política exterior”*; y Llamas, Valeria (2008). *“El conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las papeleras: un caso de estudio”*.

como un jugador, que desde de su nacimiento como grupo guerrillero urbano tuvo que enfrentar varios juegos para enfrentar las autoridades militares y para ganarse un reconocimiento de la sociedad colombiana. Lo anterior, entendiendo que en todo el ciclo de vida de una política pública tanto la autoridad gubernamental como los diferentes actores sociales y/o políticos toman decisiones, y el caso objeto de este estudio es un evento relevante en la etapa de implementación y ejecución de la política de paz del gobierno del ex presidente Betancur, donde jugó rol importante el elemento básico de la decisión⁴ para las partes: el gobierno colombiano con su gabinete ministerial y sus fuerzas armadas, y, el grupo insurgente M-19 con su grupo intelectual de la toma y el grupo *task force*⁵.

1.4 Preguntas de la investigación

Siguiendo el orden de ideas, se tiene la siguiente pregunta de investigación;
¿Cómo se realizó el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia de parte de los actores responsables en el marco de los modelos del Actor Racional, del Proceso Organizacional y el del Político Gubernamental?

1.5 Objetivos

1.5.1. Objetivo General

Comprender el proceso de toma de decisiones de parte de los actores en el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia bajo el paradigma de los modelos del Actor Racional, el Proceso Organizacional y el Político Gubernamental según Allison (1988).

⁴ Salazar Vargas (1999) señala que este elemento involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad.

⁵ Una fuerza operacional, que es una unidad temporal organizada para trabajar en una operación o misión concreta.

1.5.2 Objetivos Específicos

1. Referir el contexto político, social y económico en Colombia en el año 1985, resaltando especialmente la caracterización del M-19, el gobierno de Belisario Betancur y los Acuerdos de Paz.
2. Describir el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en el marco del Modelo del Actor Racional.
3. Describir el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en el marco del Modelo del Proceso Organizacional.
4. Describir el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en el marco del Modelo del Político Gubernamental.

1.6 Metodología de la investigación

El eje central de este estudio consistió en realizar el estudio del caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en 1985 bajo el marco de tres modelos de toma de decisiones, razón por la cual primero se presenta una breve ilustración sobre la investigación cualitativa, el método de estudio de caso y el propósito descriptivo, y luego se describe el desarrollo de la metodología de esta investigación.

La presente investigación se desarrolló teniendo en cuenta la orientación de la metodología cualitativa que, según Piedad C. Martínez (2006 y 07) consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de proposiciones que se extraen de un cuerpo teórico que sirve como punto de partida para el investigador, por lo cual no se necesita extraer una muestra representativa sino una muestra teórica conformada por uno o más casos. En esta investigación, el cuerpo teórico central fueron tres Modelos de toma de decisiones, El Actor Racional, el Proceso Organizacional y el Político Gubernamental, y, también se ilustra en forma breve sobre otros modelos de toma de decisiones, que de alguna manera fueron muy útiles al describir los resultados de la investigación, dado que al tratar los tres modelos, otros modelos son incluyentes y necesarios al intentar comprender determinadas acciones

decisorias. Así, a partir del caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia, se realizó un intento por comprender el proceso de toma de decisiones en el marco de cada uno de los modelos de toma de decisiones mencionados, útiles para comprender la forma en que toman decisiones actores que se desenvuelven en el sector público, que realizan acciones sociales de impacto, cuyos resultados de tales acciones marcan historia en una sociedad.

Este estudio muestra un propósito descriptivo en la medida que pretende comprender el proceso de toma de decisiones, los factores que incidieron en un fenómeno (Martínez C., 2006 y 07), en este caso, para el evento de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia en 1985, se pretendió comprender y describir las decisiones que llevaron a determinados resultados, en el marco de tres perspectivas diferentes más no excluyentes.

Como estudio de caso, el propósito descriptivo pretende identificar y describir factores que hayan ejercido influencia en la toma de decisiones en el caso objeto de estudio⁶; se utilizó una metodología cualitativa para intentar suministrar una respuesta al cómo y porqué ocurrieron los hechos en relación con la toma de decisiones en el marco de tres Modelos de toma de decisiones; se utilizó el método inductivo, dado que parte del estudio de un caso particular, en el cual los actores toman decisiones para enfrentar la Toma y Retoma del Palacio de Justicia en 1985, cuya información se utiliza para ubicarla en tres perspectivas diferentes y así presentar al final un análisis de carácter general en éste contexto.

Yin (1989)⁷ considera el estudio de caso adecuado para temas nuevos o poco investigados. La investigación empírica se distingue por rasgos como la indagación sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real; no hay clara evidencia de las fronteras entre el fenómeno y su contexto; la utilización de diversidad de fuentes de datos; se puede estudiar un caso único o múltiples casos. También el autor afirma que el estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación y su fortaleza mayor consiste en que mediante el mismo

⁶ Piedad Cristina Martínez Carazo. (2006 -2007) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica.

⁷ Citado por Martínez C. (2006 -2007)

se mide y se registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno objeto de estudio. A través de este método los datos pueden obtenerse de una variedad de fuentes, tanto cuantitativas como cualitativas, entre las que se encuentran documentos, registro de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos (Chetty, 1996)⁸.

Respecto a las unidades de análisis en un estudio, se consideran aquellas unidades o cosas que se examinan con el objeto de crear descripciones de todas y explicar las diferencias entre ellas (Babbie E, 1996). Para esta investigación, la unidad de análisis serán los grupos⁹ y las organizaciones¹⁰. Según Babbie E. (1996), los grupos sociales pueden ser en sí mismos unidades de análisis para la investigación científico-social, así como las organizaciones.

No obstante, los seres humanos son las unidades de análisis por excelencia, pero no son las únicas; es más, las unidades de análisis como los individuos, los grupos, las organizaciones y los artefactos sociales no son las únicas posibilidades. Otros autores las clasifican diferente; por ejemplo Rosemberg (1968) trata las unidades de análisis individuales, grupales, organizacionales, institucionales, espaciales, culturales y sociales; pero lo importante es comprender la lógica de este concepto y no limitarse a repetir una extensa lista de unidades de análisis (Babbie E., 1996); por ello en este documento las unidades de análisis son los grupos y las organizaciones: las organizaciones, teniendo en cuenta que se intentan comprender las acciones gubernamentales que realizan sus integrantes en la época de los hechos, y los grupos, en relación con el grupo insurgente Movimiento (M-19), no obstante se aclara que al presentar los resultados de la investigación en cada una de las tres perspectivas de Allison, los grupos u organizaciones mencionadas se pueden presentar como actor, como decisor o como jugador, según la estructura de cada uno de los Modelos.

⁸ Martínez C. et al. (2006-2007)

⁹ Se pretende realizar una identificación del M-19 como grupo social básico en el caso.

¹⁰ La organización como el Gobierno Nacional, con las organizaciones que participaron en el evento

En síntesis, se tiene de la presente investigación:

Metodología: Cualitativa

Tipo de estudio/Propósito: Descriptivo

Método: Estudio de Caso.

Técnicas de recolección de información: análisis documental, revisión bibliográfica

Unidad de análisis: Organizaciones: el Gobierno nacional y las Fuerzas Militares de Colombia

Grupos: el grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19)

1.7 Descripción del desarrollo de la investigación

Para el desarrollo de este documento se realizó una revisión documental de toda la posible información sobre la toma y retoma del Palacio de Justicia en 1985; se trata de una técnica de carácter indirecto que comprende el acopio de información mediante la selección, análisis y críticas de textos (informes, noticias, libros, artículos, videos, etc.). Por ello se consultaron las fuentes primarias que surgieron inicialmente como noticias e informes en periódicos, revistas, noticias, fotografías, videos del momento; también se consultan las fuentes secundarias que han realizado estudios y análisis a partir de las fuentes primarias, tales como textos de carácter académico, videos de carácter informativo a la ciudadanía, informes periodísticos y aunque no se realizaron entrevistas, si se utilizaron las entrevistas realizadas por otros investigadores académicos y por periodistas que han realizado a determinados personajes relevantes en este caso, que resultaron útiles para el propósito de este estudio.

En el desarrollo del análisis de datos, según los tres modelos, se encontró información que probablemente correspondan a otros modelos, pero escapan de este análisis y no permiten un adecuado encaje dentro de los modelos, que se recurre a ellos sólo para ilustrar pero no se profundiza porque lo que significaría otro tipo de estudio; por otra parte, se presentó falta de información para un análisis más completo, en especial que lo que respecta a protocolos o manual de las fuerzas militares para enfrentar tomas de las instituciones de parte de grupos insurgentes, al igual que documentación directa del M-19.

Además, se precisa que en pocas veces se recurre a la comparación con otros casos, bien sea para diferenciar el uso de los modelos en relación al análisis de la crisis de los misiles en Cuba, o para ilustrar casos de tomas de parte de grupos insurgentes a las instituciones gubernamentales en aras de alcanzar sus objetivos.

Se desarrollaron las siguientes actividades para la realización de este documento, pero no se siguió un orden rígido, de hecho, algunas fueron simultáneas:

Revisión documental: Se realizó una detenida búsqueda, revisión y lectura de libros, documentos, artículos, informes periodísticos, videos, noticias, fotografías que dan cuenta del caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia, de igual manera sobre el tema de toma de decisiones y de los tres modelos especialmente. Aún así, esta actividad prácticamente fue simultánea en todo el proceso de elaboración del documento con el objetivo de realizar una adecuada clasificación y uso de la información en cada para el desarrollo de cada uno de los capítulos, teniendo en cuenta la pertinencia y al mismo tiempo la delimitación de esta investigación.

Formulación del problema: Realizada una primera revisión documental y con orientación del tutor de esta investigación se delimitó el tema y se formuló la pregunta de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos que orientaron el desarrollo del documento.

Elaboración del marco teórico: El marco teórico eje de este trabajo son los tres Modelos de toma de decisiones de Allison (1988), por lo cual se realizó un breve recorrido por cada uno de los modelos con base en el mismo autor, de igual manera se ilustró sobre otros modelos que fueron útiles al realizar el análisis de la información en cada una de las perspectivas.

Estructuración del contexto de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia en 1985: Fruto de la revisión documental, teniendo en cuenta que fue un evento que ocurrió en la historia del país hace más de 26 años y que hace parte de uno de los objetivos específicos, se elaboró un capítulo que ilustra al lector sobre el gobierno del ex presidente Belisario Betancur Cuartas, el Movimiento guerrillero M-19 y un breve resumen de la toma y retoma del Palacio de Justicia

en 1985, sobre el cual no se profundizó porque el objeto fue suministrar al lector un estilo de ubicación en la época de los hechos.

Análisis de la información desde las tres perspectivas: Esta actividad se materializa en la presentación de resultados de la investigación, la cual implicó no sólo la clasificación y estructuración del material revisado, sino también la habilidad para identificar aspectos de la información útiles para encajarlos en los elementos y componentes de cada uno de los tres Modelos de toma de decisiones. Teniendo en cuenta que tanto los hechos de la toma y retoma del Palacio de Justicia como la crisis de los misiles en Cuba son hechos de hace más de 20 años, se acude a una breve ilustración de la crisis de los misiles, identificando elementos de comparación con la toma y retoma del Palacio de Justicia en 1985, con el objetivo de que el lector de entrada identifique la forma en que se abordan el análisis de la información.

Además fue necesario recurrir a comentarios o citas que ilustran sobre casos análogos y también la revisión de otros grupos que de manera directa o indirecta fueron relevantes en la época de los hechos, tales como el narcotráfico en relación con la extracción y su habilidad para infiltrarse en la sociedad para lograr sus propósitos, y, la élite dominante del país.

Productos

El producto principal es el trabajo de grado para optar al título de Magister en Políticas Públicas y Gestión. Se pretende posteriormente presentar un artículo o una ponencia relacionada con el tema.

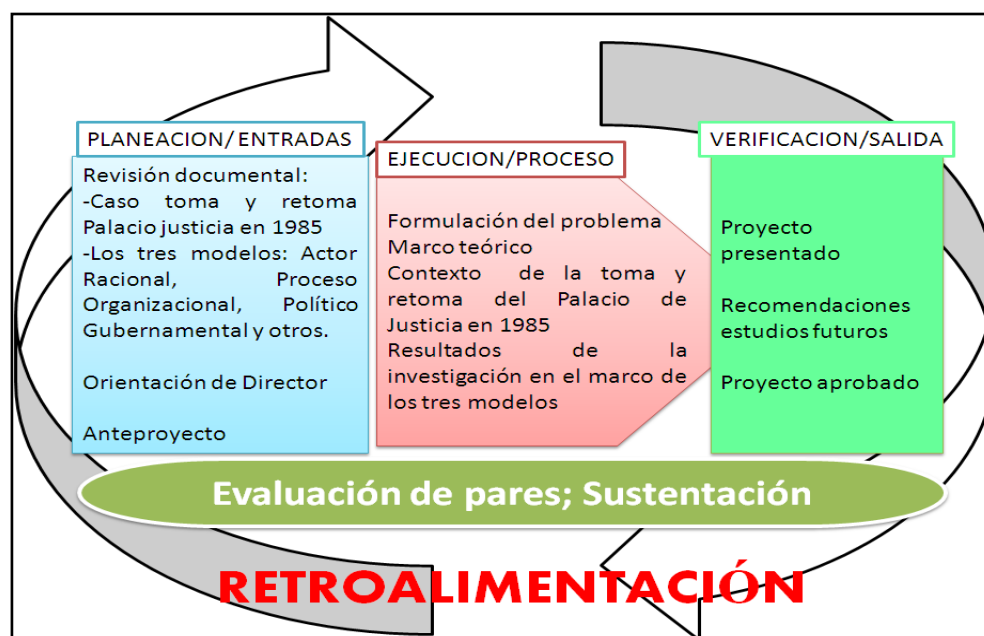


Gráfico 1. *El proceso de investigación*

En el gráfico 1 se resume el proceso de la presente investigación, cuyas entradas están conformadas por todo el trabajo de revisión documental y la orientación del respectivo director, constituye metódicamente el proceso de planeación y organización de todo el trabajo; prácticamente de manera simultánea se realizó el proceso de ejecución, que la realizar la revisión documental se clasificó y revisó la información útil para el desarrollo de cada uno de los capítulos y atendiendo a la delimitación de la investigación; las salidas, hacen parte del proceso de verificación en la medida que se presenta el proyecto, luego la retroalimentación que surge a partir de la evaluación y sustentación ante pares académicos, produciendo la salida final, el proyecto aprobado.

CAPITULO 2.

MARCO TEÓRICO

2.1 Los tres modelos de Graham Allison

Graham Allison en su libro *“La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles de Cuba”* (1971), elabora un análisis respecto a la toma de decisiones en el contexto de lo político y lo público. Su importancia consiste en mostrar cómo se puede interpretar una misma decisión a través de varios modelos explicativos (Roth D., 2002). En su estudio Allison llegó a la conclusión que las interpretaciones tradicionales de las decisiones sobre política de seguridad nacional a menudo ignoran aspectos importantes del proceso de toma de decisiones. El libro de Allison es considerado por muchos estudiosos como uno de los clásicos de la ciencia política.¹¹

De acuerdo al estudio de Allison, los componentes de los tres paradigmas están conformados por la unidad básica de análisis, los conceptos organizadores, el patrón de inferencia dominante, y, con propósito ilustrativo, también incluye algunas proposiciones que sugiere cada paradigma. Independiente de su debilidad frente a un modelo teórico satisfactorio, para Allison, estos paradigmas representan un atajo hacia ciertos modelos conceptuales implícitos; pues pese a que la articulación de un marco conceptual implícito y amplio bajo la forma de un paradigma explícito tenga contornos caricaturescos, la caricatura puede ser instructiva.

¹¹ Tomado de “cuatro perspectivas sobre la toma de decisiones”, James F. Miskel (2001) de la Escuela de Guerra Naval de los Estados Unidos.

Básicamente, el autor suministra la forma de encontrar el momento para entender cada perspectiva, en la medida que se analice información. Por ello enfatiza que en el Modelo I, o del Actor Racional, su poder explicativo se basa en su patrón de inferencia, y por ello, los rompecabezas se resuelven al hallar el patrón de propósitos dentro del cual el acontecimiento se ubica como un medio para maximizar ciertos valores (Allison, 1988); en el Modelo II o del Proceso Organizacional, el poder explicativo se basa en el descubrimiento de repertorios y rutinas organizacionales que producen los outputs que hacen parte del hecho que se quiere explicar (Allison, 1988); y en el Modelo III o Político Gubernamental, su poder explicativo se cumple desplegando el juego (el canal de acción, las posiciones, los jugadores, sus preferencias y sus pujas) que da lugar, como resultante, a la acción en cuestión; cuando un resultado se muestra como fruto del triunfo de un individuo o de un grupo, este modelo intenta explicar los detalles del juego que hicieron posible la victoria. Este modelo trata de atender las diferencias, los malentendidos y las confusiones que contribuyeron a la materialización de lo que se realizó en definitiva (Allison, 1988).

Para cada uno de los tres modelos se define el significado de los componentes, que si bien son comunes, su significado en cada perspectiva es diferente; estos son la unidad de análisis, los conceptos que orientan la organización de la información, los patrones de inferencia que orienta el poder explicativo de cada una de las ópticas y la evidencia que lleva a la explicación del analista. A continuación se presenta la ilustración de cada uno de los tres modelos, cuyas bases conceptuales se toman del estudio de Graham Allison (1988).

2.1.1. Modelo I: El Actor Racional¹²

Desde la perspectiva sociológica, el modelo del Actor Racional fue desarrollado por economistas con el objeto de explicar el comportamiento económico humano; este modelo se clasifica dentro de la escuela clásica, en la cual, a partir de la teoría de la disuasión y la bomba atómica en 1945, hubo motivos para teorías más complejas, tales como la de “*toma de decisiones*” y la “*teoría de los juegos*”, que surgieron en la idea de la escuela clásica del siglo

¹² Según Allison (1988), el Modelo I ha recibido varios nombres, tales como Modelo de la Política Racional, Modelo del Propósito Unitario y Modelo del Actor guiado por Propósitos.

XX sobre el Actor Racional; los autores de ésta época son estudiosos clásicos del conflicto como Tucídes, Sun Tzu, Maquiavelo, Marx y Von Clausevitz, quienes se orientaron en un específico aspecto del conflicto: “*el Poder*”¹³.

Independientemente de las diferencias de enfoque y de interés, la mayor parte de analistas y hombres del común tratan de comprender los eventos internacionales cual si fuesen actos más o menos intencionales de gobiernos nacionales unificados; el hombre común personifica a los actores racionales y comenta de sus designios y elecciones; los teóricos de las relaciones internacionales orientan los problemas entre naciones realizando una reseña de las elecciones de actores racionales unitarios; los analistas de estrategias, con actores ausentes, se concentran en la lógica de la acción; cada uno de los grupos mencionados, en su explicación, busca mostrar por qué una nación o gobierno eligió actuar como lo hizo, dado los problemas estratégicos que enfrentaba (Allison, 1988).

Un paradigma del actor racional

Según Allison (1988), para precisar la caracterización del Modelo I en tanto “*paradigma analítico*” desarrollado por Robert Merton¹⁴, define un paradigma como una afirmación sistemática de conceptos, supuestos y proposiciones básicas que se emplean por una determinada escuela de análisis¹⁵.

De tal manera, la unidad de análisis es la acción gubernamental, entendida como la elección de los actores gubernamentales; los acontecimientos relacionados con asuntos internacionales surgen como acciones elegidas por la nación o el gobierno nacional; cada gobierno elige la acción que maximiza determinados fines u objetivos estratégicos. Las

¹³ Artículo titulado *Sociología* sin autor en la pág. Web descargado el 10 de agosto de 2010, de https://encrypted.google.com/search?hl=es&q=Robert+Merton%2Bmodelo+del+actor+racional&aq=f&aql=&oq=&gs_rfai

¹⁴ Sociólogo estadounidense nacido en Filadelfia en 1910 y falleció en 2003. Padre de la teoría de las funciones manifiestas y latentes.

¹⁵ Robert Merton citado por Graham Allison (1988)

“soluciones” a los problemas estratégicos constituyen las categorías fundamentales para que el analista pueda percibir lo que debe ser explicado.

Los conceptos útiles para tener en cuenta en el respectivo análisis son los siguientes:

- a) Actor racional: el agente, la nación o el gobierno; se concibe como una instancia racional y unitaria de toma de decisiones; este actor tiene un conjunto de fines específicos, un conjunto de opciones percibidas y una estimación única de las consecuencias que se siguen de cada alternativa.
- b) El problema: la acción es elegida como respuesta a un problema estratégico que enfrenta la nación.
- c) La acción como elección racional, cuyos componentes incluyen:
 - Fines y Objetivos. Las principales categorías básicas para concebir los fines estratégicos son la seguridad nacional y los intereses nacionales y de manera intuitiva se descartan los efectos colaterales.
 - Opciones, que son suministradas por la variedad de cursos de acción principales para un problema estratégico.
 - Consecuencias, que son producto de la puesta en marcha de los cursos de acción alternativos; los más relevantes constituyen los costos beneficios en términos de los fines y objetivos estratégicos.
 - Elección. Al hacer la elección racional, ésta se orienta hacia la maximización de los valores, de tal manera que el agente elige la alternativa cuyas consecuencias se ubican más alto en relación con los fines y objetivos.

Ahora bien, el poder explicativo de este modelo se basa en su patrón de inferencia, por tanto los rompecabezas se resuelven al hallar el patrón de propósitos dentro del cual el acontecimiento se ubica como un medio para maximizar ciertos valores; y, la evidencia radica en que el analista se enfrenta a un acontecimiento y se pone en el lugar de la nación o del gobierno en cuestión. Para un analista del Modelo I, el problema simplemente no es encontrar un objetivo o un haz de objetivos para construir a su alrededor un relato que corresponda a la elección maximizadora de valores, sino que debe insistir en la formulación de reglas de evidencia, de tal manera que le lleven a establecer aserciones referidas a los objetivos, opciones y consecuencias gubernamentales, diferenciando entre la variedad de posibles construcciones.

2.1.2 Modelo II: Proceso Organizacional

Respecto al Modelo II enfatiza Allison, que la estrecha síntesis de este modelo sobre la economía y la teoría organizacional otorga un contexto para esbozar un paradigma del proceso organizacional que sea relevante para la política exterior y para las políticas internacionales.

La formulación del proceso organizacional carece de estudios relacionados con la conducta de los componentes organizacionales; por tanto, se presenta más como una expresión de proyectos futuros que como una reseña de los resultados logrados en esta área (Allison, 1988).

Manifiesta Allison que esta formulación se debe en forma considerable a autores como Hebert Simon con la orientación hacia las instituciones y a Richard Cyert y James March con el modelo conductista; no obstante, para su estudio, debe atender actividades menos rutinarias y cuantificables de los elementos menos diferenciados de las organizaciones gubernamentales.¹⁶

¹⁶ Aclaración realizada por Allison (1988) en pie de página, en la página 131.

Bajo el presente Modelo, la unidad de análisis busca entender la acción gubernamental como output¹⁷ organizacional. Para Allison los acontecimientos en el contexto de políticas internacionales son, en tres sentidos críticos, outputs de procesos organizacionales; a saber: Los eventos reales son outputs organizacionales, lo cual se da porque las decisiones de los conductores del gobierno se sustentan en rutinas organizacionales, dado que tienen el poder de forzar los límites del output y ejercer alguna acción al combinar diferentes output; sin embargo, en general, la conducta está determinada por procedimientos ya establecidos; las rutinas organizacionales que ya existen, en relación con el uso de las presentes capacidades físicas, conforman el rango de elección efectiva abierta a los conductores gubernamentales que tienen a su cargo un problema específico; y, los outputs organizacionales estructuran la situación dentro de los límites de la cual los conductores toman sus “*decisiones*”.

Los conceptos básicos que orientan el análisis bajo esta óptica son los siguientes:

- a) Actores organizacionales. El actor es una constelación de organizaciones aliadas de forma difusa, en cuya cima se instalan los actores gubernamentales; la misma sólo actúa cuando las organizaciones que la conforman despliegan ciertas rutinas. El presente paradigma atiende a las principales organizaciones que conforman un gobierno (Allison, 1988).
- b) Segmentación de problemas y fraccionamiento del poder. El control de la multiplicidad de aspectos implica que los problemas se repartan y se dividan entre varias organizaciones. Cada organización percibe problemas, procesa información y realiza un rango de acciones dentro de un marco de cuasi-independencia (Allison, 1988).

Lo más significativo de las grandes organizaciones es que su gran complejidad es obstáculo para que una autoridad única y central tome todas las decisiones importantes o direccionen todas las actividades relevantes, lo que genera dos filos de la misma espada. (Allison, 1988).

¹⁷ Output, al traducir de inglés al español significa *producto*

c) Prioridades y percepciones parroquiales. La responsabilidad primaria por un conjunto limitado de problemas motiva al parroquialismo organizacional, que se refuerza por presencia de los siguientes factores:

- Información selectiva al alcance de la organización
- Reclutamiento de personal para la organización
- Contratación de individuos dentro de la organización
- Presión de subgrupos al interior de la organización
- Distribución de recompensas por la organización

d) La acción como output organizacional. La que sobresale de la actividad organizacional es su carácter programado, en la medida en que una conducta particular es la actualización de rutinas preestablecidas; esta caracterización depende de rasgos más específicos en relación con una organización y sus miembros.

Según Allison, en el proceso de producir outputs cada organización se caracteriza por: fines, que constituyen las constricciones que definen el desempeño aceptable; generalmente los fines operativos de una organización surgen como un conjunto de constricciones que definen el desempeño aceptable; procedimientos operativos estandarizados, con los cuales las organizaciones desarrollan sus funciones elevadas realizando las tareas bajas; programas y repertorios, cuyo lineamiento consiste en que las organizaciones deben poseer la capacidad de desempeñar acciones, de tal manera que la conducta de los individuos resulte coordinada con precisión; las organizaciones intentan evitar la incertidumbre, mas no intentan estimar la posible distribución de los futuros acontecimientos; aprendizaje organizacional y cambio, que por lo general, surgen de las rutinas, pero a veces suceden cambios considerables que se pueden dar bajo las siguientes condiciones: aumentos en el presupuesto, prolongada restricción en el presupuesto y fracasos dramáticos en el funcionamiento existente, que hacen sentir menos resistente los procedimientos; coordinación y control centralizados, motivo por el cual la acción gubernamental necesita descentralizar responsabilidad y poder, pero los problemas en dominio separados no encajan muy bien, pues el funcionamiento de cada

organización genera consecuencias significativas para los demás departamentos y los problemas relevantes cubren jurisdicciones de diversas organizaciones. De aquí, que la necesidad de descentralización sea paralela a la de coordinación; es decir, resulta que la acción responsable reclama un poder descentralizado frente a la acción coordinada que requiere de un control centralizado. (Allison, 1988)

Por ello, el poder explicativo del Modelo II se basa en el descubrimiento de repertorios y rutinas organizacionales que producen los outputs que hacen parte del hecho que se quiere explicar. Cuando una nación lleva a cabo una acción hoy, sus componentes organizacionales deben haber ejecutado ayer una acción que sólo se diferencia marginalmente con la de hoy; pues en un determinado momento, un gobierno es un conglomerado de organizaciones, cada cual con sus fines, programas y repertorios. De estas rutinas y de la elección emergen las características de una acción gubernamental, que se adopta con base en la información y estimación provistas por las rutinas.

La evidencia, según Allison, consiste se concreta cuando el analista con este paradigma puede mejorar las expectativas surgidas en el Modelo I, pero que esto implica obtener información sobre las características de las organizaciones involucradas. Considera Allison que se necesita información adicional para enriquecer el paradigma del Modelo II, tal como estudios relacionados con la conducta de las diferentes organizaciones gubernamentales y, la identificación de los factores que sustentan ciertas tendencias en la conducta de las organizaciones, a fin de formular en forma más precisa los conceptos y proposiciones de este paradigma.

2.1.3 Modelo III: Político Gubernamental¹⁸

Respecto a este modelo, Allison explica que la primera fuente para la formulación de un paradigma tentativo de la política gubernamental o burocrática se encuentra en el modelo implícito que ha utilizado Neustadt; recomienda tener en cuenta que al comienzo se concentra la atención en la acción presidencial pero luego se dirige hacia el análisis de la acción como resultante de los pactos políticos entre diversidad de jugadores independientes, por lo cual el presidente emergería como un “*superpoder*” que se rodea de poderes menores pero muy significativos.¹⁹

En este modelo, la unidad de análisis toma la acción gubernamental como resultante de la política, por lo cual Allison expone que las decisiones y acciones de los gobiernos son resultantes políticas intranacionales; resultantes, porque lo que ocurre no surge a partir de la elección de una solución para determinado problema, sino como resultado de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios con diversidad de intereses e influencias asimétricas; y política, porque la actividad a partir de la cual surgen las decisiones y las acciones se caracteriza por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, mediante canales regulares.

Agrega Allison que, siguiendo la idea de “*juego*” expresada por Wittgenstein²⁰, la conducta nacional en relación con situaciones internacionales se puede concebir como un emergente de juegos intrincados y sutiles, simultáneos o superpuestos, entre jugadores ubicados en posiciones de gobierno, ya que éste se conforma por el ordenamiento jerárquico de jugadores.

¹⁸ Según Allison, el Modelo III ha recibido otras denominaciones tales como políticas administrativas, políticas internas, políticas gubernamentales, maquinaria política o políticas palaciegas. Se entiende por “*política*” el juego del tira y afloja de los juegos intrincados que caracterizan a la acción.

¹⁹ Allison (1988) cita a N.J. Spykman (1942) para hacer esta comparación

²⁰ Citado por Allison (s.f.)

No obstante, no se trata de juegos por placer o al azar, existen canales regulares que estructuran el juego; existen fechas fijas que fuerzan la atención de jugadores increíblemente activos. Así, los movimientos, las secuencias y los juegos se deben explicar con base en pactos establecidos entre jugadores que ejercen un poder desigual sobre diversas piezas y que, en diversos subjuegos, tienen distintos objetivos.

Este tercer Modelo, a diferencia del Modelo II, no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, quienes no sólo atienden cuestiones específicas, sino también varios problemas a nivel de gobierno; estos jugadores generalmente no actúan basados en un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino que actúan de acuerdo a las diversas concepciones relacionadas con los fines nacionales, organizacionales y personales; son jugadores que toman decisiones a nivel gubernamental no mediante una elección única y racional, sino haciendo uso del tira y afloja característico de la política.

Por ello el autor recomienda que para efectos del análisis, es conveniente distinguir entre estos aspectos:

- a) Acciones gubernamentales como resultado de aglomeraciones de decisiones y acciones relativamente independientes, que se refieren a jugadores individuales y grupales.
- b) Decisiones o acciones gubernamentales *formales* que representan una combinación de preferencias y de influencias relativas de los jugadores centrales.
- c) Decisiones y acciones gubernamentales formales que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de un subconjunto específico de jugadores.

Los conceptos útiles de comprender una situación bajo esta perspectiva, se pueden ordenar en la medida que se intente dar respuesta a las siguientes cuatro preguntas:

- a) ¿Quién juega?, en otras palabras, ¿a quién pertenecen los intereses y acciones que poseen efectos relevantes sobre las decisiones y acciones del gobierno?

Jugadores en posición; el actor gubernamental es un conjunto de jugadores individuales; los grupos de tales jugadores conforman el agente de decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son adscritos a ciertas tareas.

- b) ¿Qué determina la postura de cada jugador?, ¿qué determina las percepciones e intereses que lo llevan a adoptar una postura dada?

Para responder a tal pregunta, se pueden tener en cuenta los siguientes factores: Percepciones y prioridades parroquiales, cuyos factores motivantes también hacen presión sobre los jugadores que tienen posiciones en la cúpula o en niveles intermedios de las organizaciones; Fines e intereses, que afectan a los resultados deseados porque los jugadores contemplan los intereses relacionados con la seguridad nacional, los intereses organizacionales, los intereses domésticos y los intereses personales; Apuestas y posturas, donde el desarrollo de los juegos sirve para determinar decisiones y acciones, no obstante, estas se adelantan y estorban las concepciones que tienen los jugadores sobre el interés nacional, gravitando sus intereses organizacionales sobre los programas específicos con los que se sienten comprometidos, sobre el bienestar de sus amigos y sobre sus intereses personales; y los Plazos y facetas de las cuestiones, donde las “soluciones” a los problemas estratégicos no emergen a partir del análisis desapasionado del problema. Al contrario, los acontecimientos y los plazos formulan cuestiones y obliga a los jugadores comprometidos con diversidad de actividades a adoptar determinadas posturas frente a ellos.

- c) ¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?

El poder; entendido como la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales, se trata de una mezcla elusiva que contiene como mínimo tres elementos: ventajas para la concertación de pactos, destreza y voluntad de usar tales ventajas y percepciones que otros jugadores tienen de los dos elementos anteriores.

d) ¿Cuál es el juego?, ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

1. Canal de acción. Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica; los canales de acción estructuran el juego mediante la pre-selección de los jugadores principales, de la determinación del momento en el que comienzan a jugar y la distribución de ventajas y desventajas específicas.
2. Las reglas del juego. Se sustentan en la constitución, los estatutos, interpretaciones de las cortes, órdenes ejecutivas, convenciones e incluso en la cultura; hay reglas implícitas y reglas explícitas; unas reglas son bien claras y otras son muy oscuras; existen reglas muy estables y otras son bastante inestables; pero finalmente la colección de reglas es la que define el juego.
3. La acción como resultante política. El mecanismo de la elección opera en un contexto definido por el poder compartido y por los juicios separados; cada jugador presiona con el poder que posee para obtener resultados relacionados con su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales.

El poder explicativo en esta perspectiva, se cumple desplegando el juego (el canal de acción, las posiciones, los jugadores, sus preferencias y sus pujas) que da lugar, como resultante, a la acción en cuestión; cuando un resultado se muestra como fruto del triunfo de un individuo o de un grupo, el Modelo III intenta explicar los detalles del juego que hicieron posible la victoria. El modelo trata de atender las diferencias, los malentendidos y las confusiones que contribuyeron a la realización de lo que se realizó en definitiva.

Allison sugiere que el analista necesita información sobre las reglas del juego; la importancia de la destreza, la reputación y otras características que traen los jugadores a sus posiciones; la distribución de las “*cartas*”, las ventajas y desventajas de determinada mano; y la evaluación individual que hace cada jugador de las ganancias alternativas. Esto demuestra la dificultad del problema aunque parezca algo simple y estructurado.

Respecto a la evidencia, comenta el autor, que es casi imposible disponer de información relacionada con los detalles de las diferencias en las percepciones y prioridades en el contexto de un gobierno y respecto a determinada cuestión; de igual manera, rara vez los informes sobre los pactos desembocan en una relación dada, por tanto los documentos no capturan este tipo de información, por lo cual precisa Allison que la fuente de la información se debe buscar en los propios participantes, pero que cada uno sólo sabe una parte pequeña de la historia, pues los recuerdos resultan matizados y los diarios personales contienen distorsiones. Entonces, según el autor, lo que se requiere es que un analista que armonice con los jugadores y que esté interesado por la política gubernamental acceda a un considerable número de participantes antes que su memoria empiece a fallar; el problema es que este acceso resulta infrecuente. Por ello, a falta de información concreta y acertada, se pueden considerar las características más relevantes del respectivo juego.

2.2 Modelo de análisis teórico

Graham Allison en su libro *“La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles de Cuba”* (1971), elabora un análisis respecto a la toma de decisiones en el contexto de lo político y lo público. Su importancia consiste en mostrar cómo se puede interpretar una misma decisión a través de varios modelos explicativos (Roth D., 2002). En su estudio Allison llegó a la conclusión que las interpretaciones tradicionales de las decisiones sobre política de seguridad nacional a menudo ignoran aspectos importantes del proceso de toma de decisiones. El libro de Allison es considerado por muchos estudiosos como uno de los clásicos de la ciencia política.²¹ De tal manera que su análisis constituirá parte fundamental dentro del marco teórico del presente estudio.

El autor desarrolla su libro teniendo como base el estudio y análisis de tres modelos²² que permiten comprender el contexto y la forma como se desarrollaron los hechos. En la tabla 1 se presenta un resumen de los componentes de cada uno de los modelos.

²¹ Tomado de “cuatro perspectivas sobre la toma de decisiones”, James F. Miskel (2001) de la Escuela de Guerra Naval de los Estados Unidos.

Tabla 1: *Componentes y caracterización que realiza el analista en cada uno de los modelos planteados por Allison (1988)*

MODELO I: MODELO DE ACTOR RACIONAL O CLASICO	
COMPONENTE	CARACTERIZACION DEL ANALISTA
ROMPECABEZAS	Se trata de las inquietudes que el analista intenta responder en relación con el porqué una nación o gobierno eligió actuar de determinada forma, es decir, el analista intenta descubrir el porqué se toma una determinada decisión.
UNIDAD DE ANÁLISIS	Es la <i>acción gubernamental como elección</i> , en el sentido de que los gobiernos eligen la acción que maximiza ciertos fines u objetivos estratégicos.
PODER EXPLICATIVO	Las inquietudes o el rompecabezas se resuelven cuando el analista encuentra la razón de los propósitos, por los cuales la acción se utiliza como un medio para maximizar ciertos valores.
EVIDENCIA	Consiste en que el analista se enfrenta a un acontecimiento y se pone en el lugar de la nación o del gobierno con el objetivo de construir o entender la elección maximizadora de valores.
MODELO II: MODELO DE PROCESO ORGANIZACIONAL	
COMPONENTE	CARACTERIZACION DEL ANALISTA
ROMPECABEZAS	La inquietud del analista está orientada en relación con descubrir en qué contexto y presiones organizacionales ha emergido la decisión
UNIDAD DE ANÁLISIS	Se trata de concebir las acciones y elecciones como <i>producto del funcionamiento organizacional</i> .
PODER EXPLICATIVO	Se alcanza cuando el analista se basa en el descubrimiento de rutinas y repertorios organizacionales que producen los outputs que hacen parte del evento que se desea explicar.
EVIDENCIA	Se concreta cuando el analista al contar con información mínima sobre las organizaciones de un gobierno, sus rutinas y sus procedimientos de operación estándar, logra mejorar algunas expectativas del Modelo I, no obstante, para que este paradigma sea operativo en relación con un caso, se requiere de conocer información sobre las características de las organizaciones involucradas.
MODELO III: MODELO POLÍTICO GUBERNAMENTAL (BUROCRÁTICO)	
COMPONENTE	CARACTERIZACION DEL ANALISTA
ROMPECABEZAS	El analista se inquieta por comprender las acciones resultantes, los respectivos acuerdos y establecidos entre qué participantes, con el fin de entender las acciones y decisiones críticas objeto de estudio; lo anterior, en el entendido de que los acontecimientos de una política de gobierno no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son resultantes de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno.
UNIDAD DE ANÁLISIS	Se toma la <i>resultante política</i> de las decisiones y acciones de los gobiernos; <i>resultantes</i> , porque lo ocurrido surge como un resultado de conflictos, compromisos y confusiones que tienen variedad de intereses e influencias irregulares; y, <i>políticas</i> , porque la actividad de la cual se generan las decisiones y las acciones se identifica por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, mediante canales regulares.
PODER EXPLICATIVO	Se obtiene cuando el analista logra desplegar el juego, es decir, el canal de acción, las posiciones, los jugadores, sus preferencias y sus pujas, que conduce, como resultante, a la acción que se estudia. Cuando un resultado es el efecto del triunfo de un individuo o de un grupo, este modelo intenta explicar los detalles que hicieron posible tal triunfo. En síntesis, el analista explica el evento cuando descubre quién hizo qué a quién, induciendo a la acción objeto de estudio.
EVIDENCIA	En el entendido que casi nunca los documentos capturan esta información, se recomienda buscarla en los participantes, pero cada uno sólo sabe una pequeña parte de una historia, por lo cual es complejo concretar la evidencia; de tal manera, se puede hacer el intento al considerar las características más globales del respectivo juego.

Fuente: elaboración propia a partir de Allison (1988)

²² Conforme a Allison, en torno a los nombres más adecuados para cada uno de los tres modelos, la elección de tomar los nombres del lenguaje ordinario promueve la familiaridad, pero incentiva la confusión. Considera que es mejor pensarlos simplemente bajo los rótulos de Modelo I, Modelo II y Modelo II.

De acuerdo al estudio de Allison, los componentes de los tres paradigmas ejes de su investigación incluyen la unidad básica de análisis, los conceptos organizadores, el patrón de inferencia dominante, y, con propósito ilustrativo, también incluye algunas proposiciones que sugiere cada paradigma. Independiente de su debilidad frente a un modelo teórico satisfactorio, para Allison, estos paradigmas representan un atajo hacia ciertos modelos conceptuales implícitos. Pues, según el autor, aunque la articulación de un marco conceptual implícito y amplio bajo la forma de un paradigma explícito tenga contornos caricaturescos, la caricatura puede ser instructiva. A continuación se presenta la ilustración de cada uno de los tres modelos, cuyas bases conceptuales se toman del estudio de Graham Allison (1988).

2.3 Síntesis del contexto teórico

La teoría de toma de decisiones asume, en primer lugar, que quien toma decisiones tiene bien definida una *función de utilidad* y por tanto puede asignar un número cardinal para medir su preferencia; en segundo lugar, que afronta una bien definida *serie de alternativas* a elegir, las cuales no tienen porqué ser elecciones únicas sino que pueden incluir estrategias que en cada subelección se ejecutarán en un tiempo determinado, haciendo uso de la información respectiva; en tercer lugar, que puede asignar una sólida *distribución de probabilidad conjunta* a todas las futuras series de hechos; y en cuarto lugar, que escogerá la alternativa o la estrategia que *acrecentará al máximo* el valor esperado, en relación con su propia función de utilidad, dentro de la serie de casos consecuentes con la estrategia elegida (Simon, 1983).

Lo anterior implica que quien toma decisiones posee la capacidad de observar en forma comprensiva todo lo que tiene ante él, no sólo en el presente sino también con un panorama del futuro; además debe conocer las consecuencias de cada una de las estrategias de elección disponibles, al menos hasta tener la capacidad de asignarle una distribución de probabilidad conjunta a futuros estados del mundo; esto es, que el modelo de racionalidad limitada está diseñado para defraudar los orígenes que forman parte de la función de utilidad, al igual que los procesos necesarios para averiguar los hechos de los estados presentes y

futuros del mundo; por tanto no es posible aplicarla, con o sin el apoyo de las computadoras (Simon, 1983).

Así, las decisiones se toman en realidad de la siguiente manera: primero, las decisiones no son elecciones que abarcan grandes áreas de la vida, por lo general se trata de situaciones específicas que de alguna manera están relacionadas con los valores y vivencias del medio; segundo, al tomar decisiones no se calcula en series detalladas lo que sucederá en el futuro y menos el cálculo de lo que sucederá al elegir cada estrategia; tercero, frente a una situación, necesariamente se concentra en ciertos aspectos que afectan su propia vida y algunos de sus valores; y cuarto, el tomador de decisiones emplea gran parte de su esfuerzo en reunir hechos y considerar valores posiblemente importantes (Simon, 1983).

Generalmente, en la parte administrativa requiere el decisor público del apoyo profesional, técnico y científico para tomar decisiones. Hebert Alexander Simón, quien recibió el premio Nobel de economía en 1978 por sus trabajos sobre los procesos de elección y la teoría de la decisión²³, considera que hay algunos aspectos a tener en cuenta tanto en la toma de decisiones como al ejecutar la acción. Entre ellos está la influencia que va del administrador sobre el supervisor y de éste sobre el operario; es decir, que hay influencia del nivel jerárquico más alto hasta el más bajo en las decisiones; también está la selección que constituye el producto de una serie de actividades denominadas “planificación” o “diseño”; y la intención, pues gran parte del comportamiento de los individuos dentro de una organización está orientado hacia metas u objetivos. Aquí entran a hacer parte integral conceptos como la jerarquía de decisiones y la transacción, como elemento relativo en la decisión, la cual implica elegir una sola alternativa que no necesariamente, permite realización completa o perfecta del objetivo.

Simón plantea que, para facilitar la toma de decisiones, es preciso utilizar técnicas de los procesos administrativos, puesto que éstos son procesos de naturaleza decisoria; por tanto, se debe iniciar con el diseño, continuar con la asignación de autoridad y, finalmente, limitar

²³ Tomado de la pág. Web www.biografiasyvidas.com/biografia/s/simon_herbert.htm 10/Jul/08, 06 y 07:34 p.m.

las facultades del personal. En todo el proceso es necesario que exista coordinación, pericia²⁴ y responsabilidad (Hebert A. Simon, 1945).

Además, en cuanto a la psicología de las decisiones administrativas, Simon expone que la racionalidad humana tiene unos límites tales como la imperfección del conocimiento, dado que el ser humano sólo tiene conocimiento de la acción presente, la dificultad de anticipación porque, por mucha experiencia y conocimiento que se tenga, el resultado a futuro es incierto y hay un grado de riesgo, y la imposibilidad de concebir todos los modelos de comportamiento que el individuo pueda cometer, pues el ser humano tiene limitaciones físicas y biológicas (Hebert A. Simon, 1945). Por tanto, a causa de la imperfección del ser humano, toda decisión que se tome lleva implícito un grado de riesgo, en ocasiones más alto o más bajo, de acuerdo con la naturaleza y magnitud del problema.

Así mismo, el resultado de una decisión, negativo o positivo, implica retroalimentar la situación y tomar nuevamente decisiones, porque a veces una solución genera otro problema social objeto de estudio o soluciona un problema diferente al que se pretendía inicialmente.

Aunque el aporte de Hebert Simon(1945) se estudie principalmente en teorías organizacionales, es básico considerar de todas formas que hoy por hoy, al menos en Colombia, la administración pública está reglamentando y tecnificando sus funciones y su sistema de desempeño administrativo; por tanto puede ser muy útil a la hora de necesitar la mejor decisión para solucionar un problema social, pues no todas pueden ser a priori para satisfacer intereses particulares; cada día los gobernados exigen publicidad y transparencia y las adecuadas soluciones a un problema social son las que permiten a las autoridades públicas obtener legitimidad y respeto de la comunidad que gobiernan. Es vital que a nivel interno o administrativo la entidad esté dotada del adecuado recurso humano, financiero y administrativo porque le permite mostrar hacia el entorno externo una imagen de seguridad, de orden, de certeza en las actuaciones del responsable de tomar las decisiones en todo el ciclo de determinadas políticas públicas.

²⁴ Ubicar la persona con la habilidad especial en la acción especial que la requiere

André-Noel Roth D. (2002) enfatiza que en la toma de posibles decisiones la planificación es una ayuda para lograr los objetivos de forma coherente, definiendo prioridades, estableciendo su respectivo plazo y los medios necesarios; por tanto las tareas de la planificación a la hora de tomar decisiones en el ciclo de las políticas públicas son reducir la incertidumbre²⁵ y reducir la incoherencia²⁶. No obstante, en muchas ocasiones se presentan ciertas realidades de los hechos que hacen ver las tareas de la planificación como una meta ilusoria puesto que se tiene que enfrentar a obstáculos de carácter técnico y político (Roth D., 2002), y rara vez el decisor disfruta de plena libertad para tomar decisiones...

“De manera simplificada se puede ver la decisión desde dos enfoques. Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones, y otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla.” (André-Noel Roth D., 2002)

La relación del tema toma de decisiones con las políticas públicas, consiste en que la política de paz del gobierno de Belisario de Betancur, tuvo sus elementos y ciclo de vida inherente a toda política pública; el caso es que el objeto de este trabajo se centra en intentar comprender la toma de decisiones tanto de los actores gubernamentales como de los actores sociopolíticos ante un evento imprevisto y relevante que marcó notablemente la política de paz y por consiguiente el gobierno del ex presidente Betancur. Ello tiene su razón teórica con Vargas V. (2001), que explica los tres elementos que componen una política pública, a saber:

²⁵ “La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación y por tal razón el esfuerzo de planificación necesita el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información”(André-Noel Roth D., 2002)

²⁶ “En la reducción de la incoherencia de las políticas públicas, el plan busca orientar los esfuerzos y los recursos disponibles hacia el logro de los objetivos comunes. Para el logro de los objetivos se establece una jerarquía de planes, en los cuales las metas son más concretas y precisas para garantizar la coherencia de la acción conjunta”(André-Noel Roth D., 2002)

- a) *Previsión*, según la cual toda acción estatal tiene previsto un “*futuro deseado*” de la situación problemática hacia el cual se espera que se desplace.
- b) *Decisión*, dado que formular una política pública no es más que la elección entre dos o más alternativas posibles.
- c) *Acción*, que comprende la materialización de las decisiones en términos de acciones.²⁷

En el evento de que no se materialicen las decisiones tomadas, no se podría hablar de política pública sino de un conjunto de intervencionalidades o de discursos.

Vargas V. (2001) se orienta hacia la afirmación de que rara vez la política se desarrolla tal como se formula y que en los espacios regionales, con sus características socio-económicas y políticas, estas poseen diferentes niveles de concreción y, de igual manera, disimiles resultados. Entonces involucra el sistema de poder institucional que toma las decisiones, la administración pública encargada de ejecutar la política y la sociedad que recibe los beneficios o perjuicios de la acción pública (Vargas V., 2001).

Por esta razón, en torno a una política pública y a su proceso²⁸ se interrelacionan el sistema de poder político, el aparato administrativo y la sociedad, tejiendo un conjunto de interacciones a su alrededor; no obstante las políticas públicas no responden a intentos voluntaristas del régimen político o de los diferentes actores sociales, se ubican en contextos específicos en los cuales los de tipo estructural influyen con gran peso sobre el tipo de políticas públicas que ultimadamente formulan los Estados y sobre la implementación de la misma.

De allí la importancia del proceso o ciclo de las políticas públicas, el cual se tratará tomando como autor de referencia a André-Noel Roth Deubel (2002). El autor inicia comentando que el problema principal en la fase de construcción de un determinado problema, que posteriormente se considere una política pública, es comprender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa debe interesarse en tratar un determinado tema social; para ello es necesario distinguir entre la construcción del problema social como

²⁷ Planes, programas, proyectos, acciones concretas

²⁸ Gestación, formulación, ejecución, evaluación.

problema que requiere de una solución por parte del Estado y la inscripción en la agenda política. El autor cita a Lenoir (1989) para explicar que en la conformación de los problemas se distinguen las siguientes tres fases:

1ª fase. Es necesaria una transformación en la vida diaria de los individuos cuando ocurren cambios sociales que la afectan en una determinada situación que se vuelve problemática y, aunque inicialmente es un problema privado, se convierte, por las circunstancias del entorno, en un problema de carácter social o colectivo.

2ª fase. Consiste en la formulación pública del problema como tal y por tanto se requiere de personas o grupos de personas con habilidad para comunicar el problema y transformarlo en público a través de diferentes medios de comunicación. En ésta fase es importante la acción de los medios de masivos de comunicación, de los grupos académicos, de los grupos de políticos y de grupos científicos, pues si existe un problema tienen que existir alternativas de solución.

3ª fase. Reconocido el problema como social y debidamente formulado, se busca la institucionalización en la cual, al reconocer la necesidad de la intervención del Estado, la solución del problema es supeditada a la aprobación de una ley y su respectiva reglamentación.

A nivel de teoría, éstas son fases para lograr la legitimidad y reconocimiento del Estado a una determinada situación problemática de la sociedad; no obstante, se puede proyectar un ciclo de vida de la política pública, denominado el *proceso integral de las políticas públicas*²⁹, que inicia con el *origen, creación, gestación o formación* que generalmente tiene lugar cuando pasa a ser un problema socialmente considerado por el estado; la etapa de *formulación* es cuando el estado negocia con los actores que tienen poder y llega a una decisión; luego sigue la *implementación* que requiere la aplicación de la decisión y la respectiva ejecución de parte de la autoridad pública; luego en la etapa de *evaluación* se contrasta en qué medida la acción del Estado ha producido determinados resultados o

²⁹ Carlos Salazar Vargas, (1999. P.57)

impactos, su éxito o fracaso con la respectiva explicación; luego la etapa de *análisis*³⁰ implica ver el proceso global como la forma singular en que se involucran los sistemas político, administrativo y social, a fin de intentar obtener una explicación en relación a lo que sucede con la acción del Estado y hallar elementos que permitan aportar al mejoramiento de la gestión estatal; y, la última etapa consiste en la *reformulación o reestructuración* de las políticas públicas.

Si bien, la autoridad gubernamental es quien reconoce, legitima e implementa una determinada política pública mediante la interacción y toma de decisiones en todas sus etapas, no significa que sea el único actor decisor en una política pública, los actores en las políticas públicas pueden ser de tipo político y/o de tipo social, por tanto, cualquier problema de un gremio, de un grupo, de un sector, de un movimiento social o político entre otros, por lo general tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas, por lo cual ejercen presión sobre el Estado o sobre la autoridad gubernamental con el objetivo de que se considere su propuesta como un asunto público y que formule respuestas en términos de políticas; por tanto, a raíz de la intervención de actores sociales y/o políticos en las etapas de una política pública, se da el paso de una situación subjetivamente existente a una situación objetivamente considerada por el Estado.³¹ Por ello, a fin de encajar en los modelos de Allison y además por la natural participación de la sociedad en el proceso de una política pública, para este estudio el grupo insurgente M-19 se toma como actor, como organización o como jugador, depende del modelo que se esté tratando.

³⁰ Carlos Salazar Vargas, (1999. P. 86)

³¹ Carlos Salazar Vargas, (1999. P.42)

CAPITULO 3.

CONTEXTO DE LA TOMA Y RETOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA EN 1985

El contexto en que se presenta el evento, para la época de los hechos gobernaba el Presidente Belisario Betancur y el país atravesaba una compleja crisis de conflicto interno con varios grupos guerrilleros, al igual que se daban problemas económicos, financieros, sociales entre otros, lo cual ofrecía un panorama en el cual, los decisores del gobierno colombiano enfrentaban una compleja situación y pese al resto de problemas, el eje central era la política de paz, que aunque tiene gran acogida y es direccionada desde el plan de desarrollo como la política central de este gobierno, implica una serie de altibajos que al final no muestran los resultados esperado; por lo cual es básico tener en cuenta que una política pública no es una decisión aislada sino un conjunto de tomas de posición que involucra a una o más instituciones estatales; pero al igual, significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados frente a una situación problemática y los actores involucrados (Vargas V., 2001). Tales resultados, impactos o efectos se pueden valorar “*a posteriori*” y así surge una idea más clara sobre la eficiencia y eficacia de la política pública, lo cual conduce a la necesidad del diseño de mecanismos de coordinación inter e intra burocráticos que garanticen que las decisiones que se tomen realmente se implementen, lo que implica que la política pública no es estática sino que se va modificando según la incidencia de los actores respecto de la misma y del contexto más estructural (Vargas V., 2001).

En la realidad de las organizaciones gubernamentales se presentan situaciones serias y delicadas a la vez, que al enfrentarlas, hacen ver las tareas de la planificación como una meta ilusoria, puesto que se presentan obstáculos de carácter técnico, político y al mismo tiempo de conflicto de intereses, por lo cual no siempre el decisor cuenta con toda la información ni cuenta con plena libertad para tomar decisiones, lo que afecta que no se desarrollen las acciones gubernamentales en los términos originalmente planteados y planificados.

De tal manera, teniendo en cuenta que es interesante ubicar a lector en la época de los hechos, se presentan los aspectos sobresalientes del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), al igual los aspectos sobresalientes del Movimiento 19 de Abril (M-19) y una ilustración breve sobre la toma y retoma del Palacio de Justicia, mostrando los hechos minuto a minuto con base en los reportes periodísticos del momento; no se considera necesario profundizar dado que en el análisis de datos se recurre a detalles del evento con elementos que permitan el análisis en cada una de las tres perspectivas.

3.1 El Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)

En 1982 los resultados de las elecciones presidenciales fueron los siguientes: el candidato del partido Reivindicación Popular, Florentino Porras, sacó 159 votos; el candidato del partido Frente Democrático UNO Firmes, Gerardo Molina Ramírez, obtuvo 82.058; el candidato del partido Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento, alcanzó 745.738 votos; el candidato del Partido Liberal obtuvo 2.797.627 votos; y el candidato del Movimiento Nacional, Belisario Betancur Cuartas, ganó con 3.189.278 votos (Olann García, 2007).

Aunque, para las elecciones de 1982, Belisario Betancur es triunfante como el candidato del Movimiento Nacional, bien se sabe, por la historia y por su biografía, que es un político conservador; pero dado que en 1978 como candidato oficial del Partido Conservador fue derrotado por el Liberal Julio Cesar Turbay, en 1982 fue abanderado de nuevo por su partido pero aliado con la ANAPO, configurando así el Movimiento Nacional que lo llevó a triunfar sobre Alfonso López Michelsen. Sin embargo, ante la ciudadanía común, Belisario Betancur fue un presidente del Partido Conservador.

El Partido Conservador fue fundado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro el 04 de octubre de 1849, mediante una declaratoria política publicada en el periódico “*La civilización*”. El primer programa de este partido pretendía conservar el *statu quo* y preservar la sociedad jerarquizada que existía desde la colonia, tal como los terratenientes, los esclavistas, los altos burócratas civiles, el clero, la milicia. Este partido nace de una

organización externa, derivada de grupos dominantes de la sociedad, reuniendo unos principios que lo diferenciaban del Partido Liberal; los principios pragmáticos fueron la defensa de la justicia, el orden, la moral y la equidad, consignados en la declaratoria política de 1849 que reza “*El Partido Conservador reconoce el orden constitucional, la legalidad, la moralidad cristiana, la propiedad, la seguridad, la igualdad legal y la tolerancia real...*”; en lo económico, este partido se oponía a toda reforma que vulnera los privilegios de la sociedad tradicional (Roll, 2002).

En la obra “La nueva historia de Colombia”, el profesor y ex ministro Juan Camilo Restrepo Salazar, miembro del Partido Conservador, presenta un estilo de reseña del gobierno de Belisario Betancur y comienza por manifestar que el gobierno de Betancur constituye en la historia una de las administraciones que mayores expectativas despertó en el pueblo colombiano y uno de los gobiernos contemporáneos que más circunstancias imprevistas, positivas y negativas, tuvo que sortear, algunas exitosamente y otras con profundo fracaso.

Al escribir sobre este gobierno, resalta el ex ministro Restrepo que la personalidad carismática de este presidente marcaría de forma imborrable su gobierno, pues como comunicador y con una atractiva figura de gran simpatía personal, le daría a la gestión internacional de su gobierno un toque personal inconfundible; su pragmatismo le permitiría dar timonazos oportunos a su política económica, en la medida que variaban las circunstancias internacionales y nacionales, tales como la crisis financiera de 1982 o la bonanza cafetera de 1985; su espíritu de tolerancia le permitió establecer un marco de amplias perspectivas a su política de paz, que no se vio coronada de los éxitos que presagiaba la generosidad con la cual la formuló en su discurso de posesión; obviamente que no todos los rasgos de la gestión del presidente Betancur encuentran una explicación en su personalidad especial, pues también se presentaron hechos exógenos que determinaron las principales políticas que puso en marcha.

El plan de desarrollo nacional 1983-1986, *cambio con equidad*, se sustentó en tres criterios fundamentales: estabilidad, crecimiento y equidad. Betancur reiteró como estrategias relevantes de desarrollo económico para Colombia el mayor crecimiento de los sectores productivos, la generación de empleo remunerativo y el mejor estar de la gente con ingresos

menores, sumados al fortalecimiento de la industria nacional y el fomento de la producción agrícola, en especial la del café, como columna vertebral de la economía colombiana (Peralta Barrera, 2007).

Frente a la política de paz, que es la más relevante para el caso que ocupa este estudio, describe Restrepo Salazar (1989) que el tema ocupa un lugar principal en el discurso del acto de posesión el 07 de agosto de 1982, pues el país terminaba la administración de Julio Cesar Turbay Ayala, cuya característica principal fue el uso de la mano dura, apoyado en estados de excepción³² para enfrentar la cuestión del orden público, que en realidad sus resultados no fueron tan satisfactorios como se esperaba, de acuerdo al rigor de las medidas adoptadas. El siguiente aparte muestra la importancia de los asuntos relacionados con la paz para Betancur:

*“Levanto una bandera blanca de paz para ofrecerle a todos mis compatriotas. Tiendo mi mano a los alzados en armas para que se incorporen al ejercicio pleno de sus derechos, en el amplio marco de la decisión que tomen las cámaras. Les declaro la paz a mis conciudadanos sin distinción alguna: i a esa tarea prioritaria me consagro, porque necesitamos esa paz colombiana para cuidarla como se cuida el árbol que convocara bajo sus gajos abiertos a toda la familia nacional!”*³³

A escasos dos meses de iniciado su gobierno se expide la Ley 35 de 19 de noviembre de 1982 por medio de la cual se otorgaba una amnistía a autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la mencionada ley; por tanto, la política de paz inicia con una ley de amnistía, votada mayoritariamente por las cámaras y con la aceptación de los partidos mayoritarios; ello muestra que Betancur no llevó una política caprichosa de paz, de espaldas al querer mayoritario del país, pues bien es cierto que su implementación pudo ser desafortunada y desordenada, pero nunca caprichosa, pues el punto de partida fue una ley de amnistía con votación favorable y mayoritaria en las cámaras legislativas (Restrepo Salazar, 1989).

³² En Colombia se le conoce como “conmoción interior”, que se usan para enfrentar situaciones especiales.

³³ Discurso de posesión del presidente Belisario Betancur, citado por Restrepo Salazar (1989)

Luego, mediante Decreto 2711 de 1982, se creó la primera comisión de paz, con Carlos Lleras Restrepo como presidente; luego con Otto Morales Benítez; posteriormente se designó una comisión de verificación de los acuerdos de tregua y cesación del fuego que se suscribieron con las FARC, el M-19, el EPL y el ADO, el 28 de marzo y el 24 de agosto de 1984; algunos observadores cercanos a Betancur han manifestado que uno de los problemas que enfrentaron fue la multiplicidad de comisiones y por tanto la dispersión de responsabilidades (Restrepo Salazar, 1989).

De hecho, los acuerdos de tregua y cesación del fuego eran una recompensa al presidente Betancur por su esfuerzo para alcanzar la pacificación pues, con todos sus defectos, daban una perspectiva diferente de la que ofrecía la aplicación continuada del estado de sitio; el mecanismo para aplicarlos se volvió complejo ante la multiplicación de comisiones; a la primera comisión de paz le añadieron la comisión de verificación, con otros 40 miembros en 1984, y en el mismo año la comisión de diálogo y negociación con otros 40 miembros, luego las 10 subcomisiones de estudio de temas para el “diálogo nacional”, que en total sumó más de 40 asesores presidenciales; ello implicó hablar ante la prensa de la “comisionitis” porque no hay problema que resista el tratamiento de una torre de babel.³⁴

Además de la “comisionitis” hubo dificultades más graves, pues desde un inicio se notó la diferente perspectiva de las Fuerzas Armadas y la Comisión de Paz. Mientras las Fuerzas Armadas manifestaban que la comisión de paz era para proponer vías de reinserción de los alzados en armas a la vida civil, la comisión de paz consideraba que sus tareas iban más allá e incluían los diálogos con la fuerzas subversivas, asunto que los mandos militares nunca vieron con buenos ojos; en este contexto, el 25 de mayo de 1983, Otto Morales renuncia a la presidencia de la comisión de paz denunciando que habían enemigos de la paz y de la rehabilitación que están “agazapados” por fuera y dentro del gobierno (Restrepo Salazar, 1989).

³⁴ Alfredo Vásquez Carrizosa citado en Restrepo Salazar (1989)

Otra de las dificultades de los acuerdos de tregua y cesación de fuego fue la “*abigarrada*” cantidad de propósitos que contenían, de los cuales no todos lograron tramitarse como leyes de la República o como reformas constitucionales; no obstante, algunos puntos quedaron concretos en estos acuerdos que sí habrían de lograrse más tarde, tal como la elección popular de alcaldes (Restrepo Salazar, 1989). Infortunadamente el proceso de paz de Betancur se cierra con un episodio luctuoso que oscurece los esfuerzos que con tanto entusiasmo adelantó este gobierno: la toma y retoma del Palacio de Justicia el 6 de noviembre de 1985 y su trágico desenlace (Restrepo Salazar, 1989).

En cuanto a la política internacional, el gobierno de Betancur se distinguió por la originalidad, por el dinamismo, a veces frenético, y por un acento de prudencia pero con independencia firme en relación con Estados Unidos. Los rasgos que más se destacan son la originalidad, que se evidenció desde su discurso de posesión cuando anunció el ingreso de Colombia al grupo de los países “No Alineados”, y por el dinamismo frenético de la gestión internacional, que se reflejaba al hacer uso de su inmenso liderazgo personal y el de los dos cancilleres activos de su gobierno, Rodrigo Lloreda Caicedo y Augusto Ramírez Ocampo (Restrepo Salazar, 1989).

La administración de Betancur coincide con el deterioro de la situación centroamericana. Los Estados Unidos adoptan una actitud dura y belicosa frente al régimen sandinista, instalan y financian en Honduras bases de contras, invaden Granada, decretan bloqueo comercial contra Nicaragua, denuncian la amenaza soviética y cubana en el área de Centroamérica.

Esta crisis centroamericana constituyó la ocasión propicia para que Betancur alcanzara su propósito de mantener una independencia cordial pero innegable con relación a las grandes potencias. La actitud arrogante de los Estados Unidos con el grupo de Contadora³⁵ fue la oportunidad para liderar una voz colectiva que reclamaba el derecho a la autodeterminación del área centroamericana; y es allí donde la política exterior colombiana halla su mejor momento (Restrepo Salazar, 1989).

³⁵ Venezuela, México, Panamá y Colombia

No obstante, la administración Reagan urge al congreso norteamericano para que vote por fondos especiales y financie acciones de los contras antisandinistas desde Honduras y Costa Rica, y el 26 de junio de 1986 la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobó el apoyo con 100 millones de dólares para ayudar a los contras nicaragüenses, junto con un paquete bilateral para Honduras, El Salvador, Costa Rica y Guatemala; los Estados Unidos terminaron manipulando a su manera los hilos del poder en el “*patio trasero*”. Esta acción significó que los efectos prácticos de Contadora fueron tenues, significó que su gestión fue más vistosa que exitosa, pero constituyó el marco ideal para la presencia protagónica de la diplomacia colombiana.

Lo pertinente a política económica en este gobierno estuvo marcado por una serie de profundas dificultades, pues México declara la moratoria de su deuda externa el 12 de agosto de 1982, cuatro días después de la posesión de Betancur. Por otra parte, los primeros años de la década de los 80 se identificaron por ser un período de retraimiento en el comercio internacional, de caídas en los precios de los productos básicos y de lento crecimiento industrializado; y a finales de los años 70 estalló dramáticamente la crisis bancaria y financiera. A causa de estas circunstancias, la situación externa del país se fue debilitando durante los dos primeros años del gobierno de Betancur, hasta el punto que en 1984 se comenzó a ver factible una crisis cambiaria de proporciones inmensas, pues el crédito internacional se fue volviendo más esquivo y la situación fiscal muy dependiente de la cuenta de cambios, comenzó a mostrar sus debilidades cuando las utilidades de la cuenta comenzaron a evaporarse; como medidas al respecto, el gobierno comenzó a restringir las importaciones y gastos de servicios al exterior, se transformó en 1983 el impuesto a las ventas en el IVA, lo cual dio un paso en la modernización de la estructura fiscal del país, y se adoptaron otras medidas dirigidas a reestructurar la cuenta especial de cambios (Restrepo Salazar, 1989).

La situación que se vivía a mediados de 1984 era difícil: las reservas internacionales netas disminuyeron en más de 1000 millones de dólares los primeros seis meses de 1984, mostrando una tendencia de deterioro creciente que haría desatar una crisis inmediata, puesto que los niveles de reservas internacionales eran inferiores a 2000 millones de dólares, que no eran líquidos en su totalidad; el déficit público era del orden del 6% del PIB, de igual manera,

aparecían déficit crecientes en las entidades públicas, en especial en las de servicios públicos; pero aún así, la mayor preocupación era la dependencia creciente del déficit público con recursos de emisión y la fragilidad de las instituciones del sector financiero que reflejaban pérdidas crecientes en sus estados financieros, con alto volumen de cartera vencida y dudoso recaudo.³⁶

Esta complicada situación dio lugar a la implementación de uno de los programas de ajuste macroeconómico más exitosos que se aplicaron en América Latina en esta época, cuyos logros significativos fueron:

1. Suspender las caídas de las reservas y evitar una crisis cambiaria
2. No fue necesario recurrir a moratorias ni reestructuraciones de la deuda externa
3. Se reabrió el crédito bancario internacional para Colombia sin requerir la firma de un “*stand by*” y una carta de intencionalidad con el Fondo Monetario Internacional sino con una monitoría que permitió autonomía en el diseño de la política económica en esta compleja etapa.

Por tanto, los elementos centrales que contenía el plan de ajuste macroeconómico se identifican en los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento de la situación fiscal implicó una nueva reforma tributaria que el Congreso aprobó.
- La cautela al manejar los gastos públicos, especialmente en sueldos oficiales.
- Se instrumentalizó una rígida política de devaluación acelerada cuyo propósito era recuperar las exportaciones y encarecer las importaciones.
- El ajuste cambiario fue notable, en 1985 la variación nominal de la tasa fue del 51,2%, mientras que el aumento del índice de precios al consumidor sólo fue de 22,5%.
- Se disminuyó la caída de las reservas internacionales en el segundo semestre de 1984 y se superó por completo en 1985, cuando éstas comenzaron a aumentar.

³⁶ Ministro de Hacienda, Roberto Junguito en 1984, citado en Restrepo S. (1989)

A pesar de que la banca privada internacional se cierra para los países latinoamericanos, dado que tuvieron que iniciar programas de reestructuración de sus deudas y programas de asistencia del FMI, el gobierno de Betancur evitó la tutoría del FMI y pudo obtener créditos de la banca internacional, pues le había demostrado a la comunidad financiera internacional que Colombia utilizó de manera prudente el crédito externo; a finales de junio de 1984 en Colombia se celebró el Consenso de Cartagena con todos los responsables financieros del continente para estudiar el tema de la deuda externa; en este espacio Colombia demostró que la deuda externa era inferior a los 13 mil millones de dólares, en tanto que la deuda del conjunto latinoamericano era de 365 mil millones de dólares; es decir, que el peso de la deuda colombiana era menor que el tamaño relativo de la economía del país en el continente (Restrepo Salazar, 1989).

Pero además de Colombia demostrar indicadores de endeudamiento externo menos agobiantes en relación con el resto de países latinoamericanos, también tuvo que gestionar un crédito de emergencia al FMI para recuperar la confianza de la banca privada, gestión exitosa que logró el 17 de diciembre de 1985 por 1000 millones de dólares, mediando simplemente la monitoría del FMI, lo que le permitió al país tener autonomía en el manejo de su política económica.

De acuerdo con Restrepo Salazar, la crisis financiera que se manifestó a finales de la administración de Turbay Ayala fue otro de los difíciles problemas que Betancur tuvo que afrontar, pues según informe de la Superintendencia Bancaria, en 1983 se intervinieron 22 entidades, habían 66827 ahorradores reclamantes, 81801 reclamaciones y el valor de activos afectados por las intervenciones era de \$37.991.825.626; tal crisis la enfrentó el gobierno de Betancur en dos fases:

La primera consistió en la aplicación de la atribución del gobierno para intervenir administrativamente entidades financieras conforme a la Ley 45 de 1923, facultad justificada en el numeral 14 del Art. 120 de la Carta Constitucional y en los decretos 2216 y 2217 de 1982. El objetivo de hacer uso de esta atribución entre junio de 1982 y noviembre de 1983 fue

resarcir a pequeños ahorradores mediante el mecanismo de devoluciones parciales de sus depósitos, buscando evitarles perjuicios verdaderamente agobiadores.

La segunda fase se identifica por la expedición del decreto de emergencia económica 2920 de octubre de 1983 y la subsiguiente nacionalización del Banco del Estado, pues la crisis era tan intensa, que fue necesario dotar a las autoridades de un estatuto financiero moderno y drástico, que diera piso jurídico a la figura de nacionalización de las entidades financieras. Ahora bien, una de las razones de la crisis financiera fue el abuso de los auto préstamos, frente al cual se crearon normas para regular el cupo individual de crédito; de igual manera, se creó por Ley 197 de 1985 el Fondo de Garantías de instituciones financieras, muy útil para administrar procesos de reestructuración y rehabilitación de entidades crediticias.

En 1986 sobreviene la sequía en Brasil, por lo cual, refinando la experiencia de Colombia en el manejo de la bonanza cafetera (1975-1977), el equipo económico del gobierno de Betancur diseñó un esquema para manejar esta bonanza, cuyo propósito fue trasladar sólo una parte del precio externo al interno pagado al caficultor y la otra parte se destinó a fortalecer el ahorro tanto del fondo nacional del café como del gobierno nacional; a nivel general, la estrategia resultó exitosa (Restrepo Salazar, 1989).

Al finalizar la administración Betancur en 1986, logró entregar la economía con un record excelente de inflación (en agosto de 1986 era de 16,2%); no obstante, subsistían dos problemas que fueron debidamente diagnosticados: el desempleo, que condujo a convocar la misión del empleo, con el profesor Hollis B. Cheney como presidente, la misma que realizó un diagnóstico de los problemas estructurales del mercado laboral colombiano junto con recomendaciones prácticas para mejorar esta situación; y del gasto público, frente al cual las misiones fiscales, al estudiar los problemas presupuestales del país, le ponían más énfasis al recaudo que al gasto; por eso el gobierno de Betancur cambió y convocó una misión académica que se ocupó de analizar la problemática del gasto público en el país y que aportó importantes recomendaciones que fueron recogidas en gobiernos posteriores (Restrepo Salazar, 1989).

En lo que concierne a reformas políticas relevantes, el proceso de descentralización y las reformas orientadas a la modernización política son dos aspectos de inmensa transcendencia en la vida contemporánea del país. Es en este gobierno cuando tales procesos comienzan a tomar profundidad y constituyen una de las facetas más interesantes de de la administración de Betancur (Restrepo Salazar, 1989).

Según Restrepo Salazar, en lo relacionado con la descentralización, el ex presidente López Michelsen intentó en forma fallida convocar a una Asamblea Constituyente, donde uno de los objetivos principales era revisar el régimen departamental y municipal. Luego, el ex presidente Turbay Ayala continuó con las mismas preocupaciones y por ello convocó una misión de expertos que estuvo presidida por el académico Richard Bird, cuya principal conclusión era la necesidad de retornar elasticidad a los tributos departamentales y municipales, pues las estadísticas precisaban que mientras los impuestos nacionales (renta, venta y aduanas) eran los que más crecían armónicamente, los asignados a las entidades territoriales no tenían el mismo comportamiento.

Estas conclusiones del gobierno de Turbay Ayala fueron de utilidad para que el gobierno de Betancur adoptara medidas concretas; mediante Ley 14³⁷ de 1983 reestructuró los impuestos de industria y comercio, predial, consumo de licores y cigarrillos, timbre de vehículos e impuesto *ad-valórem* a la gasolina y a las regalías del denominado chance.

Otro punto del itinerario descentralizador fue la Ley 12 de 1986, mediante la cual se transfirieron porcentajes del producido del IVA para financiar áreas prioritarias de la inversión municipal; en cierta forma, éste es el antecedente inmediato del proceso que el constituyente de 1991 analizaría sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

³⁷ Resultado de un proyecto de ley tramitado ante el Congreso que en buena parte desarrollaba las conclusiones de la que se conoce como misión Wiesner-Bird.

El acto legislativo No. 1 de 1986, mediante el cual se dispuso la elección popular de alcaldes, constituye uno de los puntos culminantes de los cambios políticos en el gobierno de Betancur, que es comprensible con las dos leyes fiscales cruciales, la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986.

La idea de elegir popularmente a los alcaldes en Colombia se venía trabajando desde inicios de siglo y se habían presentado diversos proyectos de acto legislativo en el Congreso que no habían prosperado; el tema se vuelve a tomar en los Acuerdos de la Uribe que celebra la comisión de paz con los representantes de los grupos alzados en armas, pero el gran mérito de la administración de Betancur y su Ministro de Gobierno Jaime Castro, fue el de haber promovido diversos acuerdos políticos que hicieron posible la expedición del acto legislativo No. 1 de 1986.

Por último, el autor³⁸ enumera otras reformas destacadas por su carácter político, que son:

1. Precisar la idea de regionalización como instrumento de planificación mediante Ley 76 de 1985, esta idea la retomaría luego el constituyente de 1991.
2. Se sientan las bases de un poder electoral más independiente y técnico según Ley 96 de 1985.
3. Con la Ley 42 de 1985, por vez primera le dio a la televisión un toque menos oficial, permitiendo acceso a la comunidad en la dirección de este servicio público; por Ley 58 de 1985 se reguló la presencia de los partidos y de las agrupaciones debidamente registradas, al igual que de los candidatos presidenciales en los canales de televisión.
4. Se reguló la carrera administrativa vinculando 12000 empleados por Ley 13 de 1984.
5. Mediante Ley 58 de 1985 se institucionalizaron los partidos políticos.
6. Se modernizó el régimen de publicidad de actos y documentos oficiales por medio de la Ley 57 de 1985.

³⁸ Restrepo Salazar, 1989.

Terminado el gobierno de Belisario Betancur, algunos lo valoraron con injusticia, al marcarlo como “*el personero de todas las calamidades*” o “*el godo comunistoide que llevó el país al borde de la anarquía*”; otros lo catalogaron como un presidente distinto, original e imprevisible, que fragmentó las severas tradiciones y las frías solemnidades de sus antecesores, “*el hijo de arriero que hizo poner de pie a las Naciones Unidas y regañó a Ronald Reagan; que invitó a los jefes guerrilleros a Palacio y derramó lágrimas por televisión*”.³⁹ De tal manera, el presidente Betancur se reconoce en la historia por su audaz política de paz, su liderazgo internacional y su reforma política; por la elección popular de alcaldes, el fortalecimiento de los municipios, la descentralización... tal como comentó el ex presidente López Michelsen, que Betancur entregó un país que acaso “*nunca sería el mismo de antes*” (Peralta Barrera, 2007).

3.2 El Movimiento 19 de Abril (M-19)

En relación con el Movimiento 19 de Abril (M-19), dada la petición ciudadana de verdad y de justicia, la Comisión de la Verdad⁴⁰ fue creada con la misión de organizar un informe que constituya referencia para conocer de los hechos ocurridos en el Palacio de Justicia en noviembre de 1985; en tal informe presenta una contextualización del gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982), del presidente Belisario Betancur, elegido para el período 1982-1986, y del Movimiento 19 de abril, M-19.

De este grupo insurgente hay diversidad de documentación y estudios tanto informativos como académicos; más sin embargo a manera de ilustración, se cita la afirmación de uno de sus integrantes en relación con el presupuesto teórico del grupo, a saber,

³⁹ Santos Calderón, Enrique (1988), citado en Peralta Barrera, Napoleón (2007)

⁴⁰ Se trata de un cuerpo extrajudicial de investigación de los hechos de 6 y 7 de noviembre de 1985 integrada por tres ex presidentes de la Corte Suprema de Justicia: Jorge Aníbal Gómez Gallego, José Roberto Herrera Vergara y Nilson Pinilla Pinilla.

“En el caso del M-19, el presupuesto teórico se basa en una experiencia: el fraude que según sus fundadores impidió el triunfo de Rojas Pinilla, en 1970. Se dijo entonces: si el pueblo no puede llegar con votos al poder, quedan las armas” (Ramiro Lucio, 1985, 294) ⁴¹

Tal afirmación nos remite al conocer los motivos de su nacimiento como grupo insurgente⁴². El 13 de junio de 1953 el General Gustavo Rojas Pinilla propinó el único golpe de estado en la historia política de Colombia, en el siglo XX, al entonces presidente Laureano Gómez; posteriormente se conforma la coalición denominada Frente Nacional con el objeto de poner fin a los conflictos bipartidistas que aquejaban al país, al igual que de turnarse el poder y, por supuesto, el reparto de cargos burocráticos. Rojas Pinilla renuncia y recibe asilo político en República Dominicana, luego regresa en 1962 a Colombia y funda la Alianza Nacional Popular, ANAPO, movimiento político con el cual se presentó a las elecciones y quedó en 4º lugar.

Para 1970 Rojas Pinilla era un caudillo popular de alta acogida en la población colombiana y el 19 de abril de 1970 se enfrenta en las elecciones a presidencia con el candidato del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero, quien ganó con una diferencia de 63557 votos; obvio que las denuncias de fraude electoral no se hicieron esperar, pero a pesar de todo, el caudillo no tuvo éxito por la vía legal.

Este hecho en la historia electoral de Colombia es el que motiva a los recordados integrantes de lo que sería más tarde el Movimiento 19 de Abril a unirse en 1974 con los representantes de la ANAPO y conformar el M-19. Los nombres de Jaime Bateman, Álvaro Fayad, Iván Marino Ospina y Luis Otero Cifuentes, representantes del M-19, Carlos Toledo Plata, Israel Santamaría, Andrés Almarales, Everth Bustamante, José Cortés, Fabio Hincapié e Iván Jaramillo, de la ANAPO, se unieron a los primeros al entrar en conflicto con Samuel Moreno Díaz por acercarse al Partido Conservador.

⁴¹ Entrevista de Plinio Apuleyo Mendoza seis meses antes de la toma a Eduardo Pizarro y a Ramiro Lucio, en Peña (1991, 294)

⁴² En adelante, la información respecto a la historia del M-19 es redactada con base en la pág. Web <http://es.wikipedia.org> el 10 de agosto de 2010.

A partir de conformación del movimiento comenzaron a trabajar por darse a conocer al pueblo colombiano como un grupo interesado en acabar con la corrupción e iniciaron publicando en los periódicos propagandas como “*ya llega el M-19; contra las plagas y los parásitos M-19*”, “*hoy llega el M-19*”; este último publicado el 17 de enero de 1974 con la proclama “*Bolívar, tu espada vuelve a la lucha*” acompañado de una consigna de combate “*con el pueblo, con las armas, al poder*”. La acción conocida como el robo de la espada de Bolívar, dirigida por Álvaro Fayad, fue ampliamente difundida dado que tocó el sentimiento bolivariano, esta situación amplió la responsabilidad social y política del M-19 al haber creado este movimiento y su promesa fue mantener la espada en alto hasta que hubiese justicia e independencia en Colombia.

En febrero de 1976, emprenden acciones más osadas, ya no de carácter simbólico, tales como el secuestro y el asesinato; la historia muestra como uno de los primeros hechos el secuestro y posterior asesinato de José Raquel Mercado, presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC, acción que Jaime Bateman justificó por los nexos que tenía Mercado con los norteamericanos. Se puede afirmar que esta acción dejó muy claro desde un principio que el M-19 era un grupo guerrillero con total rechazo a la influencia del imperialismo norteamericano, encontrando con ello la razón para justificar actos de secuestro y homicidio.

Otra acción relevante fue el robo de las armas del Cantón Norte en 1978, denominada “*Operación Ballena Azul*” idea y órdenes de Jaime Bateman.⁴³ A través de un túnel bajo tierra ingresaron al depósito de armas y el 31 de diciembre en la madrugada lo desocuparon, obteniendo armas como revólveres, pistolas M-1, Ingram, metralletas, municiones, etc. Al repartirlas en forma desproporcionada, el 2 de enero de 1979 se hizo noticia que el grupo responsable de tal robo había sido el M-19.

⁴³ Tomado de http://es.wikipedia.org/wiki/Robo_de_armas_del_Cant%C3%B3n_Norte consultada el 18/ago./2011.

En el año 1980 el M-19 intenta secuestrar a Carlos Ledher, narcotraficante y miembro del cartel de Medellín, pero no tuvo éxito; posteriormente, en 1981 secuestra a Martha Nieves Ochoa, hermana de los Ochoa, socios del cartel de Medellín; ésta acción obligó a la mafia a tomar drásticas medidas, entre ellas la de crear un ejército privado que denominó Muerte a Secuestradores MAS; y mediante secuestros intimidadores a la familia de integrantes del M-19, liberó a Nieves Ochoa y luego en forma sistemática fueron asesinando a integrantes del M-19 de Antioquia y Magdalena Medio, lo cual obligó a establecer acuerdos de paz entre Iván Marino Ospina y Pablo Escobar. La decisión de este secuestro, no condujo al logro de los objetivos esperados del M-19; al contrario, se desató un conflicto que le implicó perder pie de fuerza y al final, negociar con el narcotráfico. Es así como los resultados de esta acción desencadenan en el establecimiento de relaciones con el narcotráfico colombiano y el M-19.

En 1980 el M-19 ejecuta una acción de impacto internacional que permite ver su evolución como grupo insurgente en el arte de atacar al gobierno; se trata de la toma de la Embajada de la República Dominicana en Colombia, denominada “*Operación libertad y democracia*”. Tal acción armada consistió en el asalto y secuestro a las instalaciones de la embajada de la República Dominicana en Bogotá, tomando como rehenes a varios diplomáticos que celebraban la independencia de la República Dominicana el 27 de febrero de 1980. La racionalidad que mueve al M-19 a ejecutar esta acción es el objetivo de lograr la liberación de 300 compañeros prisioneros políticos y el pago de 50 millones de dólares.

En el proceso de negociación iniciado comienza una fuerte presión para ambos actores: al presidente Turbay le pedían los altos mandos militares y políticos un rescate militar de rehenes; no obstante, acordaron la conformación de una comisión especial para lograr una solución jurídica a la toma, cuyo desenlace fue el viaje de los integrantes del M-19 junto con los secuestrados a Cuba, donde posteriormente liberarían a los secuestrados. Al final, en cuanto a objetivos logrados, el actor M-19, según declaración de Rosenberg Pabón, logró que el gobierno les entregara tres (3) millones de dólares antes de salir a Cuba, pero falló en el objetivo de liberar a los presos políticos; por su parte el actor gobierno evitó un derramamiento de sangre, cuyos efectos hubiesen sido de alto impacto internacional por el origen de los rehenes. El diálogo como medio de negociación en este contexto fue una buena

elección para ambos actores. La toma de la embajada, al mando de Rosemberg Pabón (comandante uno) y de Luis Otero Cifuentes como autor intelectual, fue una experiencia que sirvió de base a la racionalidad del M-19, de tal manera que se afianzó la confianza en sí mismo para emprender la decisión de tomarse el Palacio de Justicia.

Este impactante acto, constituye una manera espectacular como hicieron la toma, la forma de negociación de rehenes, la larga duración del secuestro, todo ello le dio enorme visibilidad a nivel internacional a algunas simpatías⁴⁴, de hecho, es considerada una operación mundialmente observada, con un efecto mundial⁴⁵.

Las anteriores acciones se desarrollan en el gobierno del presidente Turbay (1978-1982), en el cual el trato a los presos políticos fue duro, deplorable y tortuoso, dado que eran los métodos que utilizaba el ejército para obtener confesiones de parte de los presos del M-19, que en algunos casos no tenían ni idea de lo que les preguntaban.

En el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), se iniciaron procesos importantes dado que la orientación básica era la política de paz, pues eran varios los grupos insurgentes que habían intensificado el conflicto colombiano, entre ellos las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), entre otros, además de los carteles organizados del narcotráfico.

⁴⁴ Rangel, Alfredo, en video de Señal Colombia (2009)

⁴⁵ Villamizar, Darío, en video de Señal Colombia (2009)

3.3 La toma y retoma del Palacio de Justicia

La toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 no cayó de sorpresa ni para los magistrados de la República ni para los guardias ni para los visitantes; la acción se había descubierto y abortado en fecha reciente, en la cual los subversivos pensaban ejecutar la operación para lograr publicidad a nivel mundial, aprovechando la permanencia en Bogotá del Presidente de Francia, Francois Mitterrand; los planes se conocieron y se frustraron a tiempo (El Tiempo, 7 de noviembre de 1985, 3-A).

En fuentes periodísticas se encuentran las noticias que cuentan los sucesos del 6 y 7 de noviembre de 1985, de igual manera se encuentran entrevistas para aclarar circunstancias que hasta el presente siguen constituyendo un misterio y también se encuentran relatos de los hechos en los diferentes textos narrativos y académicos que nacieron a raíz de este trágico suceso. La siguiente cronología, hora a hora, publicada en el periódico El Tiempo del 6 de noviembre y elaborada por Ramiro Castellanos y Ángel Molina, permite percibir una idea de los hechos.

11:40 a.m., se escuchan varios disparos en la entrada del sótano del Palacio de Justicia de Bogotá. Guerrilleros del M-19 se toman la edificación.

11:45 a.m., Llegan unidades del batallón guardia presidencial a la plaza de Bolívar, apoyadas por la policía y el F-2, son recibidos con nutrido fuego por parte de los guerrilleros.

12:05 p.m., aparecen refuerzos del ejército, con ametralladoras pesadas. Una de ellas es colocada en una ventana del segundo piso de la alcaldía y la otra en la esquina de la carrera 8ª con calle 11.

12:10 p.m., cae gravemente herido un teniente del F-2 que es conducido a la calle 11 con carrera 93.

12:12 p.m., las ametralladoras del ejército disparan ráfagas constantes contra los pisos altos del Palacio de Justicia, desde donde los subversivos les hacen fuego constantemente.

12:15 p.m., el agente del F-2 León García intenta acercarse a la puerta del parqueadero y es barrido por una descarga de ametralladora. En este momento arrecia el cruce de fuego mientras sobre el centro de la ciudad cae una corta llovizna.

12:20 p.m., soldados del batallón Guardia Presidencial se toman las torres de la Catedral para hacer frente a los guerrilleros. Por su parte el F-2 sube a las terrazas de los edificios situados en la calle 12 entre carreras 8ª y 7ª y desde allí disparan ráfagas permanentes sobre los sediciosos.

12:21 p.m., Agentes del F-2 logran retirar el cadáver de su compañero León García.

12:25 p.m., se oyen gritos desde el interior del Palacio de Justicia. Los subversivos dicen: “vengan acá, maricas, HP.”

12:30 p.m. las ametralladoras pesadas disparan contra el garaje y la entrada principal del Palacio de Justicia.

12:40 p.m., con despliegue de sirenas llegan los tanques cascabel, que entran a la plaza de Bolívar. Estas cinco unidades son recibidas a balazos por los guerrilleros, pese a lo cual se estacionan en el costado norte de la plaza.

12:40 p.m., aparecen dos tanques más por la carrera 8ª y se estacionan a pocos metros del garaje.

12:50 p.m., uno de los tanques trata de ingresar al parqueadero, pero se detiene a la entrada.

1:05 p.m., se desata el fuego de ametralladoras de todos los tanques. Los vidrios de la Alcaldía y del Capitolio trepidan por las ondas sonoras. Los curiosos corren en distintas direcciones y hacen imposible el desplazamiento de las autoridades. Hay confusión.

1:10 p.m., entra el primer tanque cascabel por el parqueadero del Palacio de Justicia. Los guerrilleros lanzan granadas y se produce el incendio de varios vehículos de los magistrados.

1:20 p.m., los tanques cascabel que están en la plaza de Bolívar y en la carrera 8ª apoyan con fuego el ingreso de otro blindado por el garaje. Huele a pólvora.

1:30 p.m., la plaza de Bolívar es sobre volada por dos helicópteros. Uno de la Fuerza Aérea.

1:35 p.m., Arrecia el fuego de ametralladora del interior del Palacio de Justicia hacia la plaza de Bolívar y sus costados, en donde los soldados y policías se hallan apostados.

1:35 p.m., otro helicóptero llega a los alrededores de la plaza de Bolívar, al parecer para inspeccionar la factibilidad de aterrizar en la terraza del Palacio de Justicia.

1:42 p.m. Otros cinco tanques cascabel llegan a la plaza de Bolívar y toman posiciones de combate.

1:45 p.m., empieza a salir humo por la terraza y la puerta principal del Palacio de Justicia. Se rumora que los guerrilleros han prendido fuego a los archivos, pero se establece que la humareda proviene del sótano y es causado por el incendio de los automóviles.

1:55 p.m., un tanque cascabel sube las gradas del Palacio de Justicia sobre la plaza de Bolívar para entrar por la puerta principal. Abre fuego contra la edificación.

2:00 p.m., regresan dos helicópteros y descargan personal en la azotea del edificio. Son agentes del GOES.

2:02 p.m., muere un teniente de la policía que se hallaba de servicio en la alcaldía y desde un principio trató de entrar al Palacio de Justicia.

2:05 p.m., más helicópteros llegan a la terraza del edificio de la Corte Suprema y dejan más personal del GOES.

2:10 p.m., el cascabel que está en la puerta principal del Palacio, entra a la edificación. Se escucha fuerte tiroteo. Llegan 4 helicópteros de la policía y dejan más personas en la terraza.

2:15 p.m. se logra rescatar a cinco de los rehenes que estaban en poder de los guerrilleros. Son sacados por el sótano o parqueadero, entre estos Roberto Medina, quien dice que el ataque fue tan sorpresivo que ellos no tuvieron tiempo de hacer nada, ya que varios guerrilleros iban vestidos de soldados y policías y confundieron al personal.

2:17 p.m. cae herido un civil que transitaba por la carrera 7ª entre las calles 11 y 12.

2:20 p.m. entra al palacio el tercer tanque cascabel por la puerta principal. Es apoyado por personal perteneciente al Batallón de artillería y Guardia Presidencial.

2:25 p.m., Regresan otros helicópteros y dejan más agentes del GOES en la terraza de la edificación. Esta terraza es dominada por las fuerzas de policía.

2:30 p.m. sacan por el sótano a dos personas heridas, que son subidas a una ambulancia en la carrera 9ª.

2:45 p.m. llegan otros cuatro helicópteros a dejar personal, al tiempo que otros 8 rehenes son liberados por las autoridades.

3:10 p.m. salen más rehenes que han sido rescatados por la Policía y el ejército.

3:12 p.m., por la misma puerta sacan a un teniente de la policía, herido.

3:23 p.m., se presenta en la carrera 7ª con la calle 11 un incidente entre dos oficiales del ejército y un periodista de consigna que es agredido y llevado hasta una ambulancia, en donde queda detenido.

3:30 p.m. han sido rescatados 40 rehenes, entre estos 4 magistrados.

3:56 p.m. viene una calma que es aprovechada para rescatar a más rehenes.

4:42 p.m. son retirados de la azotea del edificio dos oficiales heridos por los guerrilleros.

4:50 p.m. las autoridades dinamitan la puerta que del sótano conduce a los pisos superiores y que había sido cerrada por los subversivos.

4:53 p.m. la policía divisa a una guerrillera que no los deja entrar al interior del edificio y los ataca con una metralleta.

5:10 p.m. el ejército y la policía solicitan reflectores para la operación.

5:16 p.m. es rescatado un uniformado herido, que al ser llevado a la clínica de la policía fallece y resulta ser un guerrillero del M-19.

5:20 p.m. sale gravemente herido un capitán de la policía, de apellido Orjuela. También resulta herido de mayor gravedad otro capitán de apellido Talero.

5:40 p.m. un guerrillero, que dice llamarse “El comandante” Otero, se comunica con una emisora y manifiesta que el golpe que buscaba tomar como rehenes a los magistrados para obligar al gobierno a darles espacios en televisión y radio y a los periódicos a publicar las actas de la comisión de paz, es obra del comando Iván Marino Ospina y que la operación se llama Antonio Nariño. Agrega que entre los subversivos están Andrés Almarales y otro “comandante” llamado Aldo.

6:00 p.m. Continúa el tiroteo con mayor intensidad. Las autoridades no escuchan la petición del presidente de la Corte, que pide cesar el fuego.

(Transcrito de El tiempo de 7 de noviembre de 1985, 3-A)

A partir de esta tragedia, es lógico que surja diversidad de opiniones no sólo al momento de los hechos sino hasta hoy, 26 años⁴⁶ después. A los pocos días el General Rafael Samudio como comandante en Jefe del Ejército de Colombia manifestó que el asalto al Palacio de Justicia ocupado por guerrilleros en Bogotá fue “*un ejemplo al mundo de cómo se debe actuar*”. La sangrienta ocupación por guerrilleros del M-19 acabó con la vida de 95 personas, entre ellas 12 magistrados, cuando fuerzas militares y policiales asaltaron el palacio.

⁴⁶ De 1985 a 2011

El General Samudio elogió la decisión del presidente Belisario Betancur, del Ejército y de la Policía Colombiana de actuar enérgicamente: “*Felizmente se pudo salvar a las instituciones y darle un ejemplo al mundo de cómo se debe actuar en la lucha antiterrorista*”, dijo el militar colombiano; luego agregó que el movimiento guerrillero M-19 no es poderoso sino anárquico y que el ejército colombiano está conduciendo las operaciones necesarias para neutralizarlo (El Tiempo, 13 de noviembre de 1985, 3-A; Santiago, 12.); esta noticia refleja la manifestación desde la perspectiva militar, que justifica la pérdida de vidas y las desapariciones a cambio de mantener la defensa de las instituciones.

Por otra parte, un grupo de 30 personas simpatizantes del M-19 realizó una ocupación pacífica de la Embajada Colombiana en París, en donde llevaron pancartas y leyeron un manifiesto que entregaron al nuevo embajador, Roberto Junguito. En el mensaje leído los firmantes protestaron contra el gobierno colombiano por la retoma del Palacio, calificada por ellos como la “*demolición de los pilares de nuestra maltratada democracia*”; puntualizaron en que “*resulta incompresible la reacción de fuerza de parte de un Presidente defensor del diálogo para resolver conflictos*”. (El Tiempo, 13 de noviembre de 1985, 3-A). Por tanto, fue un evento histórico que suscitó toda clase de opiniones y análisis que hasta la fecha de hoy no se han cerrado, lo único cierto es la pérdida de vidas, las personas desaparecidas, el dolor de las familias, el fracaso de la política de paz, el quebranto del M-19 como grupo.

De otra parte, observar detenidamente imágenes, que fotografías del momento de los hechos se atrevieron o lograron capturar de éste momento histórico, el cual se debatía entre lo imprevisible, el correr del tiempo y la oportunidad presentada, es suficiente para percibir el clima de dolor, muerte y desesperación; imágenes de tanques de guerra invadiendo un gran edificio y mostrando un pie de fuerza cual si estuviesen atacando a un enemigo con la misma capacidad de armamento; son imágenes que transmiten una sensación de desorden, de falta de control, de ataque sin piedad, cual si no hubiesen civiles en su interior sino sólo enemigos fuertemente armados; ello acompañado de un gran incendio que infunde temor, desolación, tristeza e impotencia, que obstaculiza cualquier oportunidad de salvar las personas que se encuentran atrapadas en su interior, atrapadas entre el incendio y hombres armados, también

presos de su propia ideología, de sus propios objetivos que les llevó a un final trágico⁴⁷. Al final, en el proceso de la retoma del Palacio de Justicia, algunos rostros de miembros de las Fuerzas militares, por una o por otra razón, con una sonrisa comunican el triunfo contra el enemigo, la retoma del Palacio fue un hecho, un objetivo cumplido; luego unas fotografías que evidencian la destrucción, los efectos del ardiente fuego en su acción natural de quemar todo lo que se cruza por su camino y los efectos del fuego fruto del enfrentamiento entre hombres armados. Por último, la representación de la soberanía del gobierno, cumpliendo con el protocolo de desfile y honras fúnebres, mostrando, mediante una ceremonia religiosa, valores de paz, de soberanía y democracia de las instituciones colombianas.⁴⁸

⁴⁷ En cuanto a los integrantes del M-19

⁴⁸ Observación propia de la imágenes en Fotoprensa/85, Arismendi (1985)

CAPITULO 4.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

“La toma y retoma del Palacio de Justicia”, hecho que no pasa inadvertido cuando se pronuncia en cualquier grupo, sea académico o social, formal o informal, político o apolítico, con personas de cualquier estrato, pues se trata de un suceso tan relevante en la historia colombiana que aún perdura en la mente de los ciudadanos y se ha ido transmitiendo en el transcurso de los años, con muchas preguntas por resolver, lo que se constituye en fuerte motivación para escribir libros, elaborar informes periodísticos, informes académicos, informes de opinión, de investigación, informes de la justicia colombiana, entre otros, que generalmente presentan críticas a las partes decisorias, tanto a favor como en contra. Cada cual, desde su perspectiva, emite conceptos y análisis que muestran la importancia de este trágico evento en el transcurrir del tiempo. A su vez, los afectados directos e indirectos hacen sus demandas al Estado y realizan una serie de acciones que rememoran o reviven los amargos recuerdos de la familias y amigos de los que en paz descansaron y de los que desaparecieron.

Significa entonces que todo intento de análisis, de estudio o investigación relacionada con este suceso es complejo y diverso. Por tanto, respetando el propósito de la metodología propuesta, en especial frente a la delimitación de la investigación, el centro del análisis en cada uno de los tres modelos de decisiones de Allison está constituido por las acciones de parte del gobierno colombiano que enfrenta el evento y emprende la retoma del Palacio de Justicia, y por las acciones del M-19 que inició la toma del Palacio de Justicia.

Es importante resaltar que el propósito de este trabajo es comprender el evento desde tres perspectivas diferentes en relación con los actos decisorios de los respectivos actores y no la búsqueda de la verdad jurídica. No obstante, en el desarrollo del análisis se alude a otros temas o hechos relacionados con el acontecimiento para proporcionar una mejor comprensión.

4.1 Allison y los tres modelos conceptuales

Los objetivos centrales del estudio proponen comprender el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia desde los tres modelos conceptuales de Allison, por ello, se precisan algunas aclaraciones y diferencias en relación con los dos casos, el de la crisis de los misiles en Cuba y la toma y retoma del Palacio de Justicia en la Tabla 2.

Tabla 2: *Diferencias entre los casos de la crisis de los misiles de Cuba y la Toma y Retoma del Palacio de Justicia*

	La crisis de los misiles de Cuba	La Toma y Retoma del Palacio de Justicia
Actores	Son de nivel internacional, son dos países principales, Estados Unidos y Rusia, y uno secundario, Cuba	Son de nivel nacional, el gobierno colombiano con su estructura político-militar y el M-19
Orden	Internacional, conflicto entre dos países y un tercero para ubicación de los misiles.	Nacional, conflicto interno de un país con uno de los grupos insurgentes, no obstante, fue noticia internacional.
Impacto	Principalmente Internacional, pero dentro de cada país también generó impacto	Principalmente Nacional, sin embargo, no afecta a otros países.
Daño	Internacional, el disparo de los misiles hubiese desencadenado en la tercera guerra mundial.	Nacional, pérdida de credibilidad en la política de paz, daños a familiares de los fallecidos, tanto civiles como integrantes del M-19 y sus familias; afectación de la política de seguridad y la política de paz, afectación a la institución castrense.

Fuente: Elaboración propia

La evolución de la crisis de los misiles de Cuba se desarrolla desde el 14 de octubre de 1962, iniciando por el descubrimiento que hace un piloto de un U-2 al tomar unas fotos e identificar las primeras rampas de Misiles de Alcance Medio MRBM (unos 2000 Km.) en San Cristóbal al oeste de la Habana, y termina el 28 de octubre del mismo año cuando Krushev acepta la propuesta de Kennedy, sobre la retirada de armas, coincidiendo con su primer mensaje: “*La crisis ha terminado. La Humanidad respira*”; en estos días reinó la tensión, la incertidumbre, el temor al desenvolvimiento de una III guerra mundial, pero que entre el juego de reunirse cada grupo del alto gobierno, tanto en EE.UU. como en Rusia, hubo una decisión

final que benefició a ambas partes y al resto del mundo. En esta crisis dominó la decisión política y no la de la estructura militar de los países.

Mientras que la toma y retoma del Palacio de Justicia dura prácticamente dos días pero las acciones de cada una de las partes (planeadas o no) se ejecutan, presentándose fuertes enfrentamientos entre miembros del M-19 y de las fuerzas militares de Colombia, lo que le costó la vida a personal civil, magistrados, integrantes de las fuerzas militares y a todos los miembros del M-19 que participaron en la toma. A lo anterior se le suma la desaparición de personas, hecho que tuvo un alto costo jurídico para el Estado. Al final, los resultados de las acciones son catastróficos; fue una verdadera hecatombe definida a sangre y fuego, en la que dominó la decisión basada en la fuerza de las armas, aunque sus pretensiones iniciales fuesen de carácter político.

Los tres modelos de Allison resultan muy útiles para intentar entender las acciones de cada actor, su organización y sus intereses político-gubernamentales. Aunque su contexto sea nacional, y sin desconocer que la noticia es internacional, es una situación de conflicto interno en un país que culmina en un trágico suceso. Para lograr la comprensión de las acciones de cada actor, se hace necesario recurrir al rol implícito que desempeñaron otros grupos o actores secundarios tales como el narcotráfico y la clase de élite dominante en el país, así como también abordar conceptos como el imperialismo y el poder, fenómenos sociales como el narcotráfico, decisiones gubernamentales como la extradición y procesos sociales como el de paz.

4.2 Análisis del caso bajo las tres perspectivas

4.2.1 El estudio de caso desde la perspectiva del actor racional

Si partimos de la premisa que el deseo de poder va ligado a unos fines o metas específicas que se propone alcanzar un individuo o un grupo mediante determinadas estrategias, bajo esta perspectiva se intenta una comprensión de las decisiones tomadas en aras de alcanzar determinada forma de ejercer poder.

En el Modelo I, Allison considera como actor a un país, no obstante para el presente caso y en esta perspectiva, se identifican como Actor Racional al Gobierno Colombiano, en calidad de actor decisor central, responsable de enfrentar el evento dada su legitimidad gubernamental y al Movimiento 19 de Abril, en adelante M-19, grupo guerrillero que inició la toma del Palacio de Justicia previos antecedentes del conflicto armado que vivía el país para esta época; también se necesita tratar otro grupo, no menos importantes, de carácter secundario, que es el narcotráfico.

El gobierno colombiano, con el ex presidente Betancur, quien en su candidatura había tomado la tesis original de su rival Alfonso López Michelsen, que planteaba, se debía entrar e intentar un proceso de pacificación que propiciara mecanismos adecuados para que la guerrilla se vinculara al sistema político-legal; los demás candidatos habían apoyado esta idea y el tema de la “*apertura democrática*” era la principal bandera de la oposición, por lo cual se convirtieron en los temas más importantes de la campaña⁴⁹. De tal manera que, aunque el proceso de paz no nace en el seno de la candidatura de Belisario, lo adopta para su campaña movido por la racionalidad de la importancia que tiene en este momento conflictivo que atravesaba el país; y le dio tal relevancia que cuando tomó posesión ya se había formado un consenso nacional, lo cual se reflejó con la rápida aprobación de la ley de amnistía sancionada en 1982, luego de que el Congreso, con mayoría Liberal, aprobara el proyecto enviado por el gobierno conservador, el mismo que fue escrito por el ex candidato de la izquierda, Gerardo Molina⁵⁰.

En ese entonces dos temas dominaron los discursos presidenciales: el desarme y el problema de endeudamiento de América Latina; frente al desarme, en mensaje enviado de Betancur a su homólogo de Cuba en 1983, enfatiza que los países No Alineados⁵¹ tienen una gran responsabilidad en la promoción de la paz mundial y que por ello proponía a la Asamblea

⁴⁹ “La política exterior colombiana” (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989)

⁵⁰ “La Política exterior colombiana” (1974 -1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989. P.78)

⁵¹ El Movimiento de países No Alineados MNOAL tiene como miembros plenos 53 países de África, 36 de Asia, 26 de América Latina y el Caribe, 1 de Europa y 2 de Oceanía, además 14 países observadores y 33 países invitados.

de la UNCTAD⁵² en Belgrado, que se gravaran los gastos militares de todos los países con un impuesto del 5% para destinarlo a un gran fondo internacional de Desarrollo⁵³; el tema de la paz en este gobierno fue de carácter internacional y nacional que marcó la historia del conflicto y la paz en Colombia. De allí que se criticara fuertemente su posición al tomar decisiones frente a la Toma del Palacio de Justicia.

Por su parte el M-19, como grupo insurgente, que nace con determinada ideología política, comienza a darse a conocer en la sociedad y a ejecutar acciones visibles, inicialmente para llamar la atención, luego para ir ganando espacio y poder; las tomas constituyen una de las acciones que utilizan para hacerse evidentes ante la sociedad y ante la autoridad gubernamental; y las organizan de tal manera que toman decisiones como instancia unitaria, tienen objetivos y fines claros para lograr el propósito y generalmente la proposición es la fuerza. Ver en este sentido estudios sobre las tomas de la embajada Japonesa en Lima Perú el 17 de diciembre de 1996, de parte del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y la de la masacre de Beslán, que inició el 01 de septiembre de 2004, en la cual un grupo de 30 terroristas musulmanes (Chamil Bassaiev) armados se toma un colegio de Beslán, en Osetia del Norte, Rusia.

En este contexto, los actores Gobierno colombiano y M-19, con el objetivo de dar una solución pacífica al conflicto, propusieron una reunión en Panamá; pero el entonces dirigente del M-19, Jaime Bateman, falleció en un accidente aéreo el 28 de abril de 1983; posteriormente en Corinto, Cauca, con la firma de “*Los Acuerdos de Corinto*” deciden un cese al fuego y continuar con las conversaciones para la desmovilización del grupo guerrillero, las que siempre fueron saboteadas por sectores del ejército colombiano.

⁵² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (*United Nations Conference on Trade and Development*)

⁵³ “La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989)

La toma del Palacio de Justicia, denominada por el M-19 como “*Operación Antonio Nariño por los derechos del hombre*”, se materializó el 6 de noviembre de 1985, con una duración de 28 horas, siendo el balance final de 95⁵⁴ muertos y unas 12⁵⁵ personas desaparecidas; no obstante, la decisión del M-19 de tomarse el Palacio de Justicia, tiene antecedentes que ameritan una revisión para entender el comportamiento de este actor, por ejemplo, después de haber acordado ambos actores el cese al fuego y seguir las conversaciones según acuerdo firmado el 24 de agosto de 1984, el actor gobierno incumplió porque en 1983 en España se habían reunido con Iván Marino Ospina y con Álvaro Fayad y el gobierno se comprometió a firmar la paz con los grupos alzados en armas.

Por otra parte, el 20 de septiembre de 1985 reunidos algunos magistrados de la Corte y funcionarios del gobierno, con presencia del presidente de la Corte Suprema de Justicia, planearon medidas de seguridad para los cuatro magistrados que tenían a cargo el tema del tratado de extradición de colombianos a EE.UU. por delito de narcotráfico; estos cuatro magistrados ya habían recibido amenazas de muerte por parte de miembros del cartel de Medellín y su jefe Pablo Escobar; se trataba de los magistrados de la sala constitucional Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín Forero, Ricardo Medina Moyano y Alfonso Patiño Roselli.

Otras acciones del actor gobierno, son las del ejército colombiano, de manera somera Germán Castro Caycedo en su libro “*El palacio sin máscara*”, tomando informes de la comisión de la verdad, destaca otros antecedentes a la toma del Palacio de Justicia en relación con el conflicto entre el estamento castrense y el M-19, resaltando los siguientes:

- La acción político-militar del M-19 que consistió en el robo de alrededor de 5000 armas que tenía el ejército en las instalaciones del Cantón Norte, dependencia de Brigada XIII, tiempo en que el General Vega Uribe se desempeñaba como Ministro de Defensa.

⁵⁴ Datos de Revista Semana. (2004), edición 1171 de 11 de octubre de 2004. Pp.30-35

⁵⁵ Datos de Revista Semana (2004), edición 1171 de 11 de octubre de 2004 Pp. 30-35

- Fuertes enfrentamientos en diciembre de 1984 entre el ejército y el M-19 en Yarumales, Cauca, en el cual, cuando el ejército ya tenía gran avance sobre el M-19, recibió una orden presidencial de suspender el operativo, orden que produjo desagrado en las fuerzas armadas.
- El ejército recibió un fuerte golpe con el ataque al Batallón Cisneros de Armenia; entre junio y noviembre de 1985 aumentaron los ataques entre el M-19, ejército y policía.
- El 23 de octubre de 1985 el M-19 realizó un atentado al general Samudio, que comandaba el ejército.
- El alto estamento militar nunca estuvo de acuerdo con la política de paz del gobierno de Betancur, tanto así que el General Landazábal se retiró.
- El 16 de octubre de 1985 el Ministro de Defensa, Vega Uribe, recibe un anónimo que alertaba que al día siguiente cuando estuviese de visita el presidente de Francia Francois Mitterrand, el M-19 se proponía tomarse el Palacio de Justicia en reunión de los magistrados de la Corte Suprema; el general Vega puso esto en conocimiento en un debate realizado en la Cámara de Representantes.

De tal manera que el fracaso de los Acuerdos de Corinto, el tema de la aprobación de la extradición de colombianos narcotraficantes y la actitud de las Fuerzas Militares de Colombia frente al proceso de paz, son circunstancias relevantes que permiten probar que tanto el M-19 como el ejército tenían fuertes razones para actuar como actuaron en este suceso, cada uno desde su punto de vista racional.

Durante la toma y en medio de la batalla, al tratar los fines y objetivos que persigue cada actor, se desencadenan una serie de toma de decisiones de ambos actores. El libro de Olga Behar (1988), *“Noches de humo”* describe muy bien la situación, desde su planeación hasta el trágico desenlace.

Relata Behar que estando dentro del Palacio de Justicia los tres jefes del *“comando Iván Marino Ospina”*, Luis Otero, Alfonso Jacquin y Guillermo Elvencio Ruíz, se presentaron ante el Dr. Reyes Echandía y le entregaron la demanda contra el ejecutivo por traición al pueblo colombiano en el desarrollo del proceso de paz. Según el documento, denominado *“Antonio*

Nariño por los Derechos del Hombre”, pretendían hacerle un juicio a Betancur por el incumplimiento a los pactos de Corinto, del Hobo, de Medellín, por entregar los recursos naturales y los hombres que delinquen al poder extranjero; manifiestan que lo hacen en el máximo tribunal de la patria dado que confían en la integridad y justicia que rige todos los actos de los hombres. Entre la zozobra y la difícil situación, Reyes manifestó que ya no podía actuar como presidente de la Corte porque ahora era un rehén, a lo cual Otero le contestó:

“Si usted quiere, puede irse. No creo que en medio del fuego cruzado pueda hacerlo, pero usted no es nuestro rehén. Si hemos venido con las armas en la mano no es para negociarlos a ustedes, no es para recibir nada a cambio de su libertad. Es porque en este país la voz del pueblo no es escuchada sino cuando está apoyada por la fuerza. Si se trata de una demanda armada es porque ya en Colombia no existen garantías para hacer el debate público en forma pacífica” (Behar, 1988, 159-160)

La afirmación de Otero durante los hechos es una visible manifestación de su racionalidad, la que los motivó llegar hasta la toma del Palacio de Justicia, pues el argumento central de la teoría de elección racional son las acciones y, para explicar una acción, primero se debe verificar que exista una relación optimizadora respecto de los deseos y creencias del agente; ello implica que la acción debe constituir el mejor modo de satisfacer los deseos del agente dadas sus creencias, y más aún, se debe exigir que esos deseos y creencias sean en sí racionales⁵⁶; de allí que al desarrollar este análisis se puede diferenciar que la creencia estimulante del grupo del M-19 encargado de ingresar a ejecutar la toma material del Palacio de Justicia es, probablemente diferente a la del grupo que ordena la toma.

Luego con los heridos reunidos en el baño de hombres ubicado entre el 3° y 4° piso, hay una manifestación de pacto de no rendimiento ante el gobierno, donde un compañero de Claudia, alias “*la mona*”, le dijo:

⁵⁶ Elster, Jon (1991), “Juicios Salomónicos: las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión”. P.13

“-Mona, guardemos esta granada que traigo yo sin decirle a nadie. Así, si el enemigo se mete, nos estallamos con ellos.

Claudia aceptó y cerraron el pacto de volarse con los militares si era necesario” (Behar, 1988, 161)

Este diálogo permite ver que la pasión por la ideología de algunos miembros del M-19 lleva a la irracionalidad, si se ve en el sentido de sacrificar su propia vida con tal de destruir al enemigo; pues si bien es cierto es racional tener deseos y emociones que brindan felicidad por su obtención, también es cierto que poseer un fuerte deseo de algo que está fuera del alcance de la persona la puede volver infeliz; y entonces a veces parece natural comentar que tales deseos son irracionales⁵⁷. Ello significaría entonces que actuar para obtener lo deseado en forma racional, lleva a la felicidad, mientras que actuar de forma irracional para alcanzar una meta puede causar infelicidad, aunque logre la meta propuesta.

Entonces, la acción del M-19 en el sentido de sacrificar su propia vida luchando hasta el último momento, y no rendirse como un valor de lealtad a su ideología y para cumplir sus propósitos, es un acto de irracionalidad, más que de racionalidad; pues bajo la explicación de Elster (1991), para que algo sea racional debe estar dentro del alcance de una acción consciente y deliberada; las falsas creencias triunfan por coincidencia, no por reflexión consciente sobre las pruebas.⁵⁸ En este orden de ideas, cuando el grupo del M-19 encargado de la toma material lleva un propósito racional, una vez la situación se vuelve impredecible e incierta, las actuaciones siguientes se motivan por la irracionalidad.

Durante la toma los medios de comunicación, especialmente los radiales, entran como otro actor secundario, que en forma objetiva procuraban mantener informado al país y al mismo tiempo servir de mediador de una u otra forma; pero Yesid, hijo del Dr. Reyes, fue quien en su desespero por salvar la vida de su padre procuró por todos los medios posibles mediar para poner un alto al fuego; y allí es donde comienza el contacto de la cadena radial

⁵⁷ Elster, Jon, (1991) “Juicios salomónicos: Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión”. P.14

⁵⁸ Elster, Jon, (1991) “Juicios salomónicos: Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión”. P.16

Caracol con Yamid Amat como director, la cadena radial RCN con Juan Gossaín y el noticiero Todelar de Colombia con Germán Salgado. Con este último se destacan conversaciones que muestran claramente circunstancias difíciles para la toma de decisiones de ambas partes, cada cual defendiendo su racionalidad para obtener las metas propuestas, que entre el cruce del fuego y estruendos intentaban comunicarse:

“-Por favor, que nos ayuden, que cese el fuego. La situación es dramática, estamos rodeados de personal del M-19.

Una explosión ahogó la voz del presidente de la Corte.

-Por favor, que cese el fuego inmediatamente. Divulgue ante la opinión pública inmediatamente... es de vida o muerte... ¿si me oye?, ¿aló?...

El diálogo se interrumpió nuevamente por el incesante estallido de bombas y por el tableteo de las ametralladoras... Jacquín lo interrumpió... le jaló el auricular y exclamó

-Oiga, es increíble. Habla Alfonso Jacquín, el segundo al mando de este operativo. El presidente de la república no le ha pasado al presidente de la Corte... y se va a morir, porque el presidente de la República ni siquiera (tiene respeto) con el poder judicial... es increíble! El M-19 no es el que se ha tomado el Palacio de Justicia... se lo tomaron los tanques del ejército. ¡Es increíble! El ejército y todos sus tanques... ¡es que están sonando los tiros!

El guerrillero hizo una pausa...

-Cuando entren a este piso nos morimos todos... ¡sépalolo!

Los civiles gritaban, se escuchaban más explosiones y disparos” (Behar, 1988, 172-173)

Estos apartes durante los hechos evidencian el desespero de los rehenes y guerrilleros del M-19, así como las decisiones en juego del Actor M-19; así mismo evidencian las elecciones de parte del gobierno y sus fuerzas militares.

Behar (1988) describe que militares y miembros del ejecutivo estaban enojados por las comunicaciones de los medios radiales, lo que los motivó a solicitarle a la Ministra de comunicaciones, Nohemí Sanín, que prohibiera a los medios radiales pasar la voz del Dr. Reyes, solicitud que acató la Ministra y dio la orden a los medios. De hecho, cuando de Todelar insistió en defender la libertad de expresión, Sanín le respondió:

“-si quiere salga al aire y diga que hay censura, pero no me pasa más la voz del presidente de la Corte.” (Behar, 1988, 173)

El Dr. Reyes, ante el desespero de no poder comunicarse con el presidente Betancur, se comunicó con el presidente del Congreso, el Dr. Villegas, quien le manifestó al Dr. Reyes que había hablado con el presidente Betancur y que él se había comprometido a llamarlo, a lo cual el Dr. Reyes manifestó no haber recibido ninguna llamada. Ante esta situación, el Dr. Villegas llamó al presidente Betancur y sostuvo el siguiente diálogo, recogido por Behar:

“El presidente Betancur dijo a Villegas que había intentado comunicarse con el Dr. Reyes, pero que al parecer el teléfono estaba desconectado, a lo cual respondió Villegas:

-No es así, señor presidente, pues yo acabo de colgar después de hablar con el Dr. Reyes Echandía.

-Mire, Dr. Villegas, quiero contarle a usted solamente que no voy a negociar, que he tomado esta decisión y la he consultado con los señores ex presidentes, con el Dr. López que está en Europa, con el Dr. Pastrana que está en Mónaco, con el Dr. Turbay, con los Drs. Alberto y Carlos Lleras, con los candidatos Dr. Gómez Hurtado, Barco Vargas y Galán Sarmiento. Mi decisión final es la de no intervenir en la operación militar de recuperación del Palacio de Justicia. Ya di instrucciones al comandante de la Policía, el General Víctor Delgado Mallarino, para que se comuniquen con el Dr. Reyes Echandía y por su intermedio informe a los guerrilleros que el gobierno está dispuesto a garantizarles un juicio imparcial, vigilado

por la misma Corte Suprema de Justicia. Ya el general Delgado Mallarino hizo el ofrecimiento a los guerrilleros” (Behar, 1988, 183)

El Dr. Reyes quedó asombrado al conocer de esta conversación, pues sólo había lugar para inquietudes como ¿prometer un juicio imparcial si se rendían?, ¿En esta dura hora el mandatario de los colombianos reconocía que había otra opción igualmente válida, la de ofrecer un juicio parcializado, o peor aún, la de que hubiera condena sin juicio?, ¿Por qué Betancur no se dignaba pasarle al teléfono al presidente de la Corte Suprema de Justicia?

Es relevante mencionar que también hubo voluntad de otras personas para servir de mediadores ante esta difícil situación; el hijo del Dr. Reyes habló con el procurador Jiménez Gómez, quien a su vez habló con Juan Guillermo, con John Agudelo y con Gabriel García Márquez que estaba en el exterior. Todos ellos se comprometieron a hablar con el presidente; García Márquez se comunicó con el Palacio presidencial y, después de media hora de espera en línea, el presidente Betancur atendió la llamada, mediante la cual le solicitaron que salvara la vida de los civiles y magistrados; la respuesta fue que una comisión encabezada por el presidente de la comisión de paz, John Agudelo Ríos, estaba lista para dialogar con Betancur a fin de negociar la liberación de los magistrados y todas las personas que estaban atrapadas en el Palacio de Justicia; a esta propuesta de García Márquez, Betancur respondió:

“-Dígales que vengan, que yo los recibo inmediatamente.

Colgaron, “Gabo” llamó al noticiero de las siete y le dijo a Ríos:

-Listo, dile a los comisionados que vayan ya a palacio.

Cuando el grupo llegó a la Casa de Nariño no dejaron entrar ni siquiera a uno sólo de sus integrantes:

-Pero tenemos cita con el presidente, García Márquez habló con él-. Las recepcionistas recibían la contra-orden que provenía del segundo piso, del Consejo de Ministros.”(Behar, 1988, 189)

Se han citado apartes que muestran motivos para la toma de decisiones tanto dentro del Palacio de Justicia de parte del M-19 como en la Casa de Nariño de parte de los integrantes del gobierno colombiano con el apoyo de sus ejecutivos y las fuerzas militares; pero Behar (1988) describe una situación que prácticamente es la que constituye la convergencia o los resultados de la racionalidad de cada uno de estos grupos y que a la vez conmueve: la muerte del Dr. Reyes Echandía en medio de la desinformación, la sed de asesinar de parte de los miembros armados y la falta de voluntad para el diálogo.

El general Mallarino informa con orgullo que un escuadrón especial del GOES tomó el control total del 4° piso, a lo cual el Ministro de Justicia Enrique Parejo respondió enérgicamente que eso significaba un desacato a lo acordado por los ministros, pues ingresar al 4° piso podía costarle la vida a los magistrados dado que allí estaba concentrado un grupo de guerrilleros; ante esta reacción, el General Delgado Mallarino salió y en dos minutos regresó con un semblante agriado manifestando que sus oficiales informaron que allí no se encontraba el presidente de la Corte y que tenían el control total del 4° piso. (Behar, 1988).

No obstante, el Dr. Reyes sí estaba en el 4° piso con otros seis integrantes de la Sala Penal, amontonados detrás de un par de escritorios en la oficina del magistrado Pedro Elías Serrano; al ingresar el GOES por la azotea y destruir con explosivos la puerta de hierro que conducía al 4° piso, bajaron y dominaron a tres guerrilleros que cuidaban el ingreso por las escaleras; luego se dirigieron hacia la oficina del costado norte, en silencio, se deslizaron y rompieron con fuerza el tabique de madera que formaba la pared falsa que la separaba de la del magistrado Serrano, ingresaron disparando, sin estudio previo de la ubicación de los juristas, para intentar el rescate con vida. Se desarrolló un fuerte combate, *“una bala blindada calibre 9 milímetros salió del arma de uno de los policías y se estrelló contra la caja torácica del presidente de la Corte, matándolo de inmediato”*; también murieron los magistrados Ricardo Medina Moyano, Fabio Calderón Botero, Darío Velásquez Gaviria, José Gnecco, Pedro Elías Serrano y todas las secretarías que allí se encontraban; Otero, Jacquin y Elvencio Ruíz no pudieron accionar más sus armas, fueron liquidados. Luego se comunicaron con el general Delgado Mallarino para informarle;

“-Misión cumplida, mi general- No sabían exactamente cuáles eran las características de éste “éxito” y estaba descartada la posibilidad de lanzar los muertos por las ventanas para identificarlos abajo.

-Se hará luego- Indicó el oficial antes de ordenar la retirada” (Behar, 1988,190)

Posteriormente, el general Delgado Mallarino aseguró ante el Consejo de Ministros:

“-Puede usted quedar tranquilo, señor presidente, los terrores del señor ministro de Justicia son infundados. Me informan que en el cuarto piso no se encontró a nadie, ni vivo ni muerto. Al parecer, los guerrilleros se desplazaron con los rehenes hacia un baño del costado occidental del edificio.” (Behar, 1988, 191)

La “operación rastrillo” o “plan tricolor”, en la racionalidad de las Fuerzas militares, fue una táctica efectiva por cuanto logró el propósito de retomar el Palacio de Justicia a toda costa. Al presentarse este hecho se necesitó de inmediato la reacción de la Fuerza Pública sobre la cual recae la defensa de la Nación y de las instituciones legítimas.⁵⁹ De tal manera que las Fuerzas Armadas ingresaron al Palacio de Justicia con el objeto de rescatar a los rehenes y de restablecer el orden, por lo cual su presencia en el lugar se hizo a título del cumplimiento de un deber constitucional y legal; y, además, enfrentaba una situación de hecho consistente en una agresión violenta, grave y lesiva de derechos múltiples.⁶⁰ Así, la gravedad y trascendencia del hecho obligó a la intervención de la Fuerza Pública en cumplimiento de sus deberes constitucionales de salvaguardar la vida, la honra y bienes de los ciudadanos al igual que el normal y adecuado funcionamiento de las instituciones.⁶¹

⁵⁹ Entrevista al Ministro de Defensa, Gral. Miguel Vega Uribe en Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

⁶⁰ Vega Uribe, Miguel: Las fuerzas armadas de Colombia... en Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

⁶¹ Declaración del Gral. Miguel Vega Uribe ante el juez 60 de instrucción criminal, 2/Dic/1985, en Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

Se ha brindado una breve ilustración de eventos que dieron lugar al nacimiento del M-19 y de determinadas acciones de este grupo contra el gobierno colombiano, en el nivel ejecutivo y militar. Sería irresponsable no hacer lo mismo con otro actor, aparentemente invisible, que con posterioridad al suceso, la justicia se propone investigar para hallar la verdad jurídica en cuanto al rol financiador de la toma que haya tenido este actor, en especial en relación con el M-19; se trata de la red de narcotráfico en Colombia y su papel dentro del proceso de extradición.

Para entender las razones por las cuales miembros de alto rango, ya sean del nivel ejecutivo, militar o del M-19, hayan participado de manera indirecta para que este sangriento evento fuese un hecho, es básico recordar ciertos aspectos, para la época de los hechos, que evidencian algunos autores estudiosos del tema del narcotráfico en Colombia.

Mario Arango y Jorge Child ofrecen información útil en su libro *“Narcotráfico: Imperio de la cocaína”*; para empezar, al tratar el origen de la mafia colombiana, consideran que a nivel delictivo e histórico se entiende por mafia aquella organización secreta de malhechores que se originó desde la isla Italiana de Sicilia y luego se extendió a Norteamérica. Se trataba de agrupaciones armadas que defendían los intereses de los terratenientes y como contraprestación exigían parte de sus ganancias, de igual manera cobraban impuestos a las personas que protegían.

Con la migración de italianos a EEUU entre 1900 y 1914, también llegó la organización de la mafia a proteger los italianos recién llegados, por lo general en forma ilegal; pero con la vigencia de la Ley seca durante la I guerra mundial en la década de 1920, la mafia amplió en forma exorbitante sus negocios ilegales con la fabricación y venta de whisky de contrabando; luego, en la década de 1930, la mafia norteamericana de origen siciliano se asoció con organizaciones delictivas de judíos y se dedicó al comercio de la heroína, derivada del opio y patentada por laboratorios Bayer oficialmente como heroína (de la palabra griega que significa *“para los héroes”*). Su tráfico dio lugar al nacimiento de la mafia francesa en Marsella y contribuyó a la ampliación de las operaciones que conformó el eje de la droga Sicilia-

Marsella-Nueva York, con ramificaciones en Asia, región productora de opio. (Arango y Child, 1987)

Luego, al resurgir el tráfico internacional de la cocaína en la década de 1960 y con la activa participación de colombianos traficantes, emerge la “*mafia colombiana*” extendiendo el término siciliano a los colombianos por su similitud en los negocios ilícitos de narcóticos, pero con grandes diferencias en cuanto a la organización, código moral, principios y relaciones con el Estado y fuerzas represivas del crimen. (Arango y Child, 1987).

El nacimiento de esta organización en el mundo y en Colombia comienza, a partir de los 60, a extenderse e infiltrarse cual leucemia en un cuerpo humano en todos los sectores y gremios, creciendo de tal forma que es un virus imposible de erradicar de raíz.

Arango y Child (1987) comentan que después de la revolución Cubana el presidente Kennedy promueve la Alianza para el Progreso a fin de apoyar el desarrollo de los países latinos y frenar la influencia de la revolución castrista, para lo cual varios grupos integrados por jóvenes voluntarios se organizan para “*civilizar*” a los pobres y marginados; pero estos jóvenes al hacer contacto con el mundo latino, con sus alucinógenos y narcóticos, se transforman en promotores de la cultura del narcotráfico al tornarse adictos a la yerba, traficantes al por menor y excelentes divulgadores entre sus amigos de la civilización norteamericana.

Estos relatos ya van mostrando una razón para que el narcotráfico colombiano tenga interés en financiar eventos de toda clase y nivel, y es la lucha por su supervivencia y crecimiento, superando todo obstáculo que se les presente. A finales de la década de los 60 no había alta producción de cocaína en Colombia; los primeros envíos los hacían mediante el Ministerio de Salud o centros médicos oficiales falsificando fórmulas y/o sobornando empleados públicos, también se empezó a exportar en el Cauca con las técnicas de los jóvenes voluntarios de Norteamérica y al ampliarse el mercado recurrieron a grandes productores andinos, en especial Bolivia; así, a finales de los 60 inicia la organización de la red de narcotráfico colombiano y surge una nueva “*mafia colombiana*” que entra al mundo del

narcotráfico internacional, que estaba dominado por Sicilianos, Franceses y Norteamericanos. (Arango y Child, 1987).

Es risible que el narcotráfico colombiano haya financiado y movido tantas fichas en contra del imperialismo norteamericano, cuando se encuentra en el estudio de estos dos autores⁶² que el surgimiento de la mafia colombiana fue posible a causa de la ampliación de los mercados de las drogas en Norteamérica; ello llevó a su crecimiento y organización; de hecho, los movimientos juveniles pacifistas y de protesta contra la guerra de Vietnam y la sociedad de consumo fueron una de las grandes causas que, junto con la posición geográfica de Colombia, despertaron el interés de los expertos narcotraficantes norteamericanos en Colombia, siendo este un gran negocio, tal como se afirma a continuación,

“el narcotráfico constituye uno de los grandes negocios del mundo contemporáneo, equiparable sólo a las industrias petrolera y automotriz. Las dos grandes fuentes mundiales del narcotráfico son la heroína y la cocaína.” (Arango y Child, 1987)

Pero aún siendo un negocio tan atractivo y lucrativo, la vida de los narcotraficantes no es fácil; el hecho de ganar tanto dinero atrae muchos enemigos que van desde posibles secuestradores hasta delincuencia callejera, organismos represivos del narcotráfico y grupos emergentes que desean sacar del medio a los que dominan el mercado. (Arango y Child, 1987).

Ahora bien, en lo que respecta a la relación entre el M-19 y el narcotráfico, realmente el M-19 no empieza sus relaciones con los miembros del narcotráfico de una manera amable; inicia con el secuestro de Martha Nieves Ochoa Vásquez, hermana de los integrantes del Clan Ochoa. Según Fabio Castillo (1987), este acto del M-19 dividió la historia del narcotráfico en Colombia, pues previamente el M-19 había financiado su lucha con el pago del rescate de tres personas secuestradas en Cali y en Cundinamarca con el secuestro de un hijo de Severo

⁶² Arango y Child (1987)

Escobar Ortega; pero el golpe del M-19 a la cúpula de los Ochoa dio lugar a la organización del grupo Muerte a Secuestradores –MAS–, cuya creación tuvo lugar en una reunión de los jefes de las grandes organizaciones de Cali, Medellín, Leticia, Bogotá, Cartagena y Barranquilla en el estadero las Margaritas, propiedad de los Ochoa en Medellín.

Una vez financiado y estructurado el MAS, comenzaron a aparecer en las instalaciones de los periódicos de Medellín miembros del M-19 inconscientes y atados con cadenas con un letrero en el pecho que decía “*Soy del M-19. Soy un secuestrador*”; y así muchos líderes del M-19 fueron secuestrados y asesinados en Antioquia y otros fueron delatados al ejército, que los buscaba para juzgarlos en Consejos Verbales de Guerra. (Castillo, 1987).

Ante esta significativa pérdida del M-19, un cuadro importante logró contacto con los narcos para buscar solución a esta guerra, “*celebraron entonces un pacto de tregua, y nunca más se volvieron a tocar*”, más bien buscaron fórmulas de apoyo que no los comprometieran públicamente. (Castillo, 1987).

De hecho, comenta Castillo (1987) que las autoridades colombianas afirman tener indicios de que el Clan Ochoa pagó la suma de 12 millones de dólares al M-19 por el rescate de su hermana, pero eso parece improbable⁶³.

Castillo (1987) añade que Jorge Luis Ochoa y Gilberto Rodríguez Orejuela estuvieron abriendo sus mercados en Madrid, España, pero ante tanto rumor de la posible presencia de narcotraficantes colombianos en Madrid se abrió una agencia de la DEA y el resultado de sus labores fue la captura de Ochoa y Rodríguez el 21 de noviembre de 1984. Esta acción desbarató las expectativas de los capos porque su dinero no pudo comprar la impunidad, por lo cual le esperaban horas negras a Colombia, dado que los narcotraficantes descubrieron que era el único país donde podían vivir tranquilos y tomaron la decisión de labrar su estabilidad en el mismo; ello significó la muerte para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que se oponía a declarar inconstitucional el tratado de extradición con los Estados Unidos, así como

⁶³ No hay documento o testimonio que permita evidenciar tal afirmación

la muerte de los pocos jueces que se atrevieron a detenerlos y la de periodistas que quisieron denunciarlos, *“habían decidido comprar el país”*.

La racionalidad limitada es algo que puede orientar el análisis en este Modelo I, pues si bien es cierto que cada actor manifestó su decisión en cada parte del evento con acciones cuyas consecuencias tienen secuelas hasta el presente, el análisis se hace complejo al tratar de explicar a cada grupo como un único actor, pues respecto al gobierno, aunque la cabeza principal es el Presidente de la República, las decisiones que llevaron a las acciones de retoma del Palacio de Justicia fueron tomadas por los mandos militares, lo que muestra que la racionalidad que ha movido su actuar es distinta.

Tratando el tema de racionalidad en la toma de decisiones, Parsons (2007), al explicar la obra de Simon⁶⁴, muestra que en las ciencias sociales dominaba un modelo de toma de decisiones de carácter económico, según el cual los seres humanos disponen de una serie de preferencias de las que el *homo economicus* puede seleccionar alternativas porque goza de un conocimiento perfecto, no tiene límites en la capacidad de adquirir y procesar conocimientos y puede por tanto elegir la mejor alternativa; el hombre económico se motiva por la razón y el cálculo racional. Pero de otra parte, Freud, Pareto y Lasswell representan el comportamiento humano estimulado por los instintos, las pasiones, los sentimientos y las ansiedades subconscientes; enfatiza Parsons (2007) que Simon difiere de esta polarización y en su obra se dedica a mostrar que la toma de decisiones humanas dentro de las organizaciones debe entenderse como algo ubicado a medio camino, entre dos extremos, pues el análisis debe tener por objeto *“dar cabida tanto al intelecto como al afecto”*⁶⁵. Simon pretende evidenciar que el comportamiento humano, aunque no es racional en la perspectiva económica, sí es *“en buena medida intencionalmente racional”*, para dar cuenta de lo cual desarrolla el concepto de racionalidad limitada. (Parsons, 2007).

⁶⁴ Administrative Behaviour

⁶⁵ Simon (1957; 200) citado en Parsons (2007)

Teniendo en cuenta la imperfección de los seres humanos de cada grupo (M-19 y Gobierno Colombiano) que para este ejercicio se identifican como dos actores, es claro que para la época de los hechos no tenían la información y por tanto la estrategia diseñada y calculada para alcanzar el éxito; por ello tuvieron pérdidas importantes. Incluso, si se analiza al dividir cada actor en grupos, pude llegarse a la misma conclusión.

El M-19 designó a un grupo encargado de los hechos materiales, de realizar la toma propiamente dicha, que al verse enfrentado a las Fuerzas militares y sin los recursos suficientes para alcanzar el objetivo propuesto, tuvo que, de manera imprevista, tomar decisiones entre la valentía, el orgullo de patria y la estima de la vida propia. En últimas, sus acciones constituyeron resultado de decisiones motivadas por su ideología político-militar y de la idea de dejar su huella en este trágico evento. El grupo tuvo un inconveniente relacionado con la organización y la comunicación de la información, pues al ingresar al Palacio de Justicia uno de los camiones dotado hombres y armas se quedó por fuera; este error disminuyó la capacidad de pie de fuerza, constituyendo así una ventaja para las Fuerzas Armadas, que en su afán de dar un fuerte golpe al M-19⁶⁶, arremetieron con tal impulso que olvidaron los Acuerdos de Ginebra, la vida de los magistrados, la vida de los civiles e incluso se atrevieron a torturar y desaparecer civiles que laboraban en el Palacio de Justicia. Damasio (1994) nos puede ayudar a comprender lo sucedido; en su estudio demostró que es imposible que un ser humano tome decisiones totalmente racionales, pues la estructura biológica y fisiológica del cuerpo humano y en especial del Cerebro y el sistema nervioso está diseñada para que un individuo al menos en un mínimo porcentaje guíe sus acciones motivado por emociones.

Aunque el panorama sea diferente para el grupo M-19 que planeó y ordenó la toma, es decir para los autores intelectuales de la toma, en su naturaleza de seres humanos, su racionalidad estuvo limitada a los insumos que poseían en ese momento, en especial información y recursos relacionados con su aprendizaje más inmediato cuando realizaron la toma de la embajada de República Dominicana, en la cual no alcanzaron el objetivo en su totalidad, pero si un final exitoso. Tal vez se confiaron de esta experiencia y arriesgaron un grupo importante de su equipo. Además del objetivo público de ésta toma, hoy por hoy se

⁶⁶ Tal vez por los antecedentes anteriores en que el M-19 puso en ridículo a las Fuerzas Armadas

debate que el M-19 tenía el objetivo oscuro de beneficiar al narcotráfico al quemar los expedientes de extradición, información que aún no está evidenciada formalmente y de la cual muy probablemente el autor material no tenía conocimiento; pero aún así, aplica el modelo de racionalidad limitada porque más que quemar tales expedientes, perdieron recursos humanos y materiales de gran valor como grupo político-militar. Por tanto, la decisión del M-19 de tomarse el Palacio de Justicia constituye una acción racional en la medida que, movido por su ideología, logró un fuerte impacto y dejó un hito en la historia del país. Pero ante la *naturaleza incompleta y fragmentada del conocimiento*⁶⁷ los resultados fueron catastróficos; y desde la perspectiva de los valores sociales se trató de una acción irresponsable, con deficiente planeación, que llevó a la pérdida de vidas y personas desaparecidas hasta el día de hoy.

Recurriendo a Max Weber (1977), el enfrentamiento entre las Fuerza Armadas y el M-19 en este trágico evento, se percibe como un estilo de convergencia entre la autoridad carismática⁶⁸ y la autoridad legal-racional⁶⁹, donde el M-19 posee capacidad de dominio por el carisma y acogida que tenía para la época de los hechos por parte de la sociedad y por sus hazañas que dejaban claro su ideología anti-imperialista y la sed de un país más equitativo, una sed que lo condujo de manera racional a tomarse el poder a través de las armas y con ello la motivación para aplicarle un estilo de juicio al gobierno colombiano por incumplimiento de los Acuerdos previamente establecidos. Por su parte, el Gobierno colombiano, mediante sus Fuerzas Armadas, ejerce su autoridad legal-racional toda vez que representan el institucionalismo del país, respaldado desde la Constitución Política, leyes y decretos reglamentarios que le permiten ejercer acciones cuyo fin último es la retoma del Palacio de Justicia. Ahora bien, el hecho de que haya abusado de su posición dominante no significa que no estuviese actuando guiado por esa autoridad legal-racional, pues es preciso tener en cuenta que los individuos, guiados por su autoridad carismática o legal-racional, ante todo son seres

⁶⁷ Limitaciones de la racionalidad del ser humano según Simon (1957) citado en Parsons (2007)

⁶⁸ La cual, descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ellas creadas o reveladas(Weber, 1977:172) citado en Dávila (2001)

⁶⁹ La cual, descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad(Weber, 1977; 172) citado en Dávila (2001)

humanos cargados de emociones y pasiones, lo que inevitablemente causó errores que generaron costosas pérdidas.

Para el actor Gobierno Colombiano también se pueden identificar dos grupos principales, las Fuerzas Armadas que constituyen el autor material de la retoma del Palacio de Justicia y el Presidente de la República con su gabinete, el autor intelectual de la retoma. En el entendido de que los *seres humanos están limitados por sus entornos psicológicos* y que *aprenden mediante la modificación de su comportamiento en función de metas intencionales*⁷⁰ se entiende la retoma de parte del grupo material, es decir de la Fuerzas Armadas como una acción razonable, pues está claro que el pensamiento y el actuar de individuo que porta y usa armas difiere mucho del que no las usa. Teniendo en cuenta que las acciones de las Fuerzas Armadas de Colombia hacen parte de los motivos para el nacimiento del M-19, que realizó, previo al sangriento evento, acciones que fueron muy ofensivas, es lógico que ésta misión de retomar el Palacio de Justicia se convierte en una oportunidad para propiciar un fuerte golpe al M-19; probablemente sea muy osado afirmar que su racionalidad se movió por la sed de venganza; pero la forma sangrienta de ejecutar la acción olvidando que como fuerza legítima debió diferenciarse de un grupo al margen de la ley, contribuye a esta reflexión.

En cuanto al autor intelectual de la retoma, y teniendo en cuenta que la *racionalidad humana tiene límites de la atención dado que es imperioso enfrentar los problemas de manera serial, uno a la vez, porque los tomadores de decisiones no pueden pensar en muchos temas al mismo tiempo*⁷¹, se entiende como una acción razonable en el sentido de no negociar con grupos al margen de la ley y de recuperar la institucionalidad; la inquietud fuerte aquí es qué tan racional es la recuperación de la institucionalidad a sangre y fuego, ocasionando múltiples muertes y desapariciones. Probablemente el presidente dio la orden de recuperar el Palacio de Justicia pero el método o el procedimiento no fue el adecuado, quizás porque este Actor no estaba preparado para enfrentar una toma de esta magnitud y, ante la incapacidad para prever los resultados, tuvo que tomar decisiones imprevistas.

⁷⁰ Limitaciones de la racionalidad del ser humano según Simon (1957) citado en Parsons (2007)

⁷¹ Limitaciones de la racionalidad del ser humano según Simon (1957) citado en Parsons (2007)

Simon (1983), al tratar el tema de la racionalidad institucional indicando algunas formas en que los límites de la racionalidad individual originan problemas al operar las instituciones sociales, identifica los siguientes límites:

El primero, es el límite de atención o capacidad de concentración de las instituciones, en relación con que las instituciones políticas al enfrentarse a los grandes problemas deben resolverlos en forma sucesiva, de manera individual o entre unos pocos, y desafortunadamente no todos estos problemas están en la agenda pública de manera simultánea, por lo cual las cuestiones importantes se tienen que establecer mediante procedimientos democráticos que implican recurrir al cuerpo legislativo o al electorado y estos, a su vez, tienen dificultad para concentrarse en varios temas a la vez en determinados períodos de tiempo; pues por el variado comportamiento de las instituciones políticas, la atención disponible se centra en la situación del momento. Para el tiempo de Betancur era la política de paz y al mismo tiempo la política internacional. No se puede olvidar que una sociedad puede tener más de un problema urgente a la vez.

El segundo, se refiere a los valores múltiples que constituyen una limitante en la medida que las instituciones políticas y sociales no disponen de una vía que les permita tratar los valores múltiples como los representados por las metas incompatibles, pues no hay fórmula que permita con exactitud determinar cuánto énfasis se debe colocar en el esfuerzo por mejorar el ambiente en relación con la satisfacción de necesidades de energía; igual sucede al tratar el tema de los intereses incompatibles; es de imaginar el lugar de Belisario para satisfacer los intereses de todos en el proceso de su política de paz, pues tenía que ser armónica con los intereses de los grupos económicos, de los partidos políticos, de los mismos grupos al margen de la ley, de las Fuerzas Armadas, entre otros.

Y el tercero, es la incertidumbre, dificultad que las organizaciones sociales adquieren de las limitaciones cognoscitivas. Ejemplifica el autor que a nadie le agrada la guerra y se considera desagradable en la historia de la humanidad, pero tampoco existe una idea concreta sobre las acciones a emprender para que la guerra ocurra con mayor o con menor probabilidad; se desconoce si Belisario, al asumir una actitud muy dura o muy suave, hubiese

aumentado o disminuido la probabilidad de la toma del Palacio de Justicia, o si con una acción más armada o menos armada de parte del M-19 hubiese aumentado la probabilidad de que el gobierno negociara. Al respecto hay diversidad de opiniones y algunas incompatibles, lo que dificulta que una sociedad se ponga de acuerdo sobre la vía de acción que deba seguir.

4.2.2 El estudio de caso desde la perspectiva del proceso organizacional

En la perspectiva del Modelo del Proceso Organizacional, los actores son representados por las organizaciones que intervienen en la toma de decisiones frente a una determinada situación, ante todo, se basa en la teoría organizacional dado que lo relevante es analizar cómo los actores o miembros de una organización toman decisiones basados en experiencias adquiridas, en sus respectivas normas y procedimientos, que al final van constituyendo la rutina organizacional. Es importante en este modelo destacar que la elección depende de la cantidad y calidad de información, la cual se concreta en la capacidad organizacional para enfrentar determinadas circunstancias.

En este modelo es preciso comprender que las acciones del Actor gobierno se realizan mediante las organizaciones formalmente constituidas cuyas acciones, provenientes del Ministerio de Comunicaciones, del Ejército, de la Policía y del Ministerio de Defensa en especial, se reconocen como las acciones legitimadas del gobierno colombiano; mientras que las acciones del M-19 son ejecutadas mediante un grupo de personas organizado para contrarrestar ciertas decisiones del gobierno colombiano, pues se trata de una organización informal de carácter no legal, con fallas recurrentes en el flujo de la información, lo que ocasionaba un determinado nivel de incertidumbre al tomar decisiones en grupo o como organización.

Para el desarrollo del Modelo II es básico ilustrar sobre la organización de ambos actores para facilitar el análisis de la toma y retoma del Palacio de Justicia bajo la perspectiva del proceso organizacional.

En cuanto a la estructura del Estado Colombiano, éste se compone de tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, con tres clases de órganos: de control, de organización electoral y otros. Se puntualiza que el Actor Gobierno colombiano, cuyo representante para el tiempo de los hechos era el presidente Belisario Betancur, es una organización legitimada desde la constitución política de 1886. El 5 de agosto de 1886 se expide la Constitución de Colombia por el Consejo Nacional de Delegatarios que se conformó por iniciativa del presidente Rafael Núñez, constitución que permaneció en la conciencia nacional durante 105 años, hasta la reforma de 1991; la fórmula central de esta reforma fue la “*centralización política y descentralización administrativa*”. (Arias, 2008, 42)

La organización del Estado Colombiano para 1985 se regía por esta Constitución, cuyo artículo 2º enfatiza que la *soberanía reside exclusiva y esencialmente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que ésta constitución establece*. No obstante, los poderes públicos establecidos en la misma obedecen en primer lugar a un congreso bicameral, compuesto por un senado que lo integran tres miembros de cada departamento, elegidos por las asambleas departamentales y por una cámara de representantes de elección popular; en segundo lugar, un presidente de la República elegido por asambleas electorales para un período de seis (6) años, en conjunto con el vicepresidente; y en tercer lugar, una rama jurisdiccional, conformada por la Corte Suprema de Justicia, con magistrados elegidos por el Presidente de la República en forma vitalicia y unos tribunales superiores que el Presidente de la República nombraba de una terna seleccionada por la Corte Suprema de Justicia. (Arias C., 2008)

Pero la Constitución de 1886 tuvo varias reformas hasta la de 1991; por tanto, para la época del gobierno de Betancur, estaban vigentes varios aspectos relacionados con los tres poderes públicos que cambiaron con la reforma de 1910, realizada en Asamblea convocada por Ramón González Valencia. Entre las modificaciones aprobadas según Acto legislativo No. 3 de 1910 sobresalen la prohibición de la reelección inmediata del Presidente, reducción de su período de gobierno de seis a cuatro años y establece su elección popular directa, así como la de Asambleas departamentales y Concejos municipales; el Presidente puede firmar tratados internacionales sólo con la aprobación del Congreso; establece la responsabilidad del

Presidente por las violaciones a la Constitución y a las leyes, y le prohíbe derogar las leyes vigentes, únicamente puede suspenderlas temporalmente; eliminó la figura de vicepresidente y la reemplazó por la de primero y segundo designado, elegido por el Congreso; se prohibió la participación de militares en política; se ampliaron las funciones del Congreso de la República y le otorga la facultad de nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y al Procurador de ternas presentadas por el ejecutivo; encargó a la Corte Suprema la función de velar por el cumplimiento de la Constitución, delimitando así el principio jurisdiccional de las leyes; y, se elimina definitivamente la aplicación de la pena de muerte.(Marín T., 1991, 494).

Los siguientes artículos de la Constitución de 1886 están relacionados en cierta forma con el evento de la toma y retoma del Palacio de Justicia; podrían ser más, pero estos ante todo son de utilidad para entender la contradicción de las acciones de este actor al hacer la retoma, que bien puede llamarse abuso de poder en relación con lo reglamentado en esta constitución, la misma que regía sus determinaciones:

- *El Art. 19 las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas que residen en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.*
- *Art. 23 nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente...*
- *Art. 28 aún en tiempo de guerra, nadie podrá ser penado expost facto, con arreglo a la Ley, orden o decreto...*
- *Art. 30, No habrá pena de muerte por delitos políticos. La Ley los definirá.*

Los artículos mencionados indican claramente que la autoridad que poseen los representantes de la institucionalidad es para proteger a los ciudadanos pero al mismo tiempo para asegurar el respeto entre ellos; que tienen autoridad para castigar los delitos pero de acuerdo con los procedimientos que defina la ley, lo cual significa que en la acción de la retoma, de entrada, ya se faltó al protocolo de castigo de delitos dado que no se respetó el debido proceso en la medida que las Fuerzas Armadas actuaron cual si todas las personas que

estaban en el Palacio de Justicia fuesen integrantes del M-19, olvidaron los ciudadanos y sus derechos.

Además, desde la misma constitución se reglamenta la organización del Estado en relación con los tres poderes, en un país reconstituido en forma de República Unitaria,⁷² significando la supresión de los estados soberanos y la institución de los departamentos, cuya creación, segregación o límites se reglamenta; sigue la existencia de los territorios nacionales y a las regiones de menor desarrollo las refiere como las 175 áreas de territorios cedidos por los Estados soberanos al gobierno central; los departamentos se dividirán en provincias y estas a su vez en distritos municipales. (Arias C., 2008). De hecho, el presidente de la República como suprema autoridad administrativa es quien debe disponer de la fuerza pública y dirigir las operaciones de guerra, por ello hasta el presente⁷³ sigue el debate si Belisario Betancur tomó la decisión de la retoma de manera libre o si estuvo temporalmente aislado y la decisión la tomaron las Fuerzas Armadas; hay documentos que manifiestan las dos situaciones pero ninguna autoridad ha pronunciado última palabra al respecto.

Los artículos más relevantes son:

- *Art. 58, la potestad de hacer leyes reside en el Congreso, éste se compone del Senado y la Cámara de Representantes.*
- *Art. 59, el presidente de la República es el jefe del poder ejecutivo y lo ejerce con la cooperación de los ministros, ambos en cada ramo, constituyen el gobierno.*
- *Art. 60, el poder judicial lo ejerce la Corte Suprema, los tribunales superiores de distrito, y demás tribunales y juzgados que establezca la ley.*
- *Art. 120, corresponde al presidente de la república como suprema autoridad administrativa...*
7º disponer de la fuerza pública...
9º dirigir, cuando lo estime conveniente las operaciones de la guerra como jefe de los ejércitos de la república...

⁷² Art. 1 de la constitución política de 1886

⁷³ A 2011

- *Art. 121. En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella...*
- *Art. 146, la Corte Suprema de Justicia se compondrá de 7 magistrados.*
- *Art. 149, habrá 7 suplentes que llenarán las faltas temporales...*
- *Art. 166, la Nación tendrá para su defensa un ejército permanente...*
- *Art. 168, la fuerza armada no es deliberante, no podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima...*

Lo anterior para indicar los fundamentos constitucionales del actuar del gobierno colombiano; sin embargo el gobierno de Betancur se identificó por un esfuerzo para ampliar la democracia y por la concertación con los críticos y opositores. Durante los dos primeros años trató de gobernar con los partidos, aunque conservando independencia de los directorios políticos, mantuvo las mejores relaciones posibles con el Congreso pero el liberalismo optó por la colaboración “*personal y técnica*”; Betancur propuso mediante el *Movimiento Nacional*, cambios en las estructuras sociales y económicas, con reformas sustanciales mediante las instituciones políticas; desde el gobierno marcó la recuperación nacional, la disciplina social, la responsabilidad y la solidaridad, dedicándose con firmeza a recuperar la paz concertada. (Peralta Barrera, 2007)

Olann García (2007) en su libro “*Constitucionalismo histórico*” ilustra sobre las reformas constitucionales en el cuatrienio del gobierno Betancur, a saber:

- El acto legislativo 01 de 10 de noviembre de 1983, en el cual se precisó que el sueldo anual de los congresistas y sus gastos de representación serían reajustables anualmente.
- Con el optimismo de su expresión “*si se puede*” y con el impulso del Ministro de Gobierno Jaime Castro, se produjo una enmienda a la Carta, que constituyó una de las reformas más importantes a la constitución de 1986, el acto Legislativo No. 1 de 9 de enero de 1986, orientado a dar aplicación efectiva al principio de descentralización administrativa y a la ampliación del espacio político, estableciendo la elección popular de

alcaldes y la posibilidad de realizar consultas populares sobre los asuntos que interesan al municipio; se dispuso que todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y comisariales, Alcaldes y Concejos Municipales y del Distrito Especial. Los alcaldes serían elegidos para un período de dos años, sin derecho a reelección; la elección popular de alcaldes dio vida a la condición del municipio como célula vital de la Nación y consistencia a la democracia local con participación ciudadana.

- Sanción de la ley 12 del 29 de febrero de 1984 que adoptó los símbolos patrios de la República de Colombia.
- Sanción de la ley 61 de 16 de septiembre de 1985 que recogió como árbol nacional de Colombia la palma de cera o *Ceroxylum quindivense*.

Al enfrentar el conflicto colombiano, Betancur, para estructurar las reformas políticas que orientarían un marco institucional para la paz, convocó a diferentes sectores a participar en la *Cumbre Política Multipartidaria*, a la cual concurrieron personalidades liberales, conservadoras, comunistas, socialistas, anapistas y democristianas; las propuestas que adoptara la cumbre se someterían como proyectos de Ley al Congreso. La comisión estudió propuestas de institucionalización de los partidos, incluyendo su financiación y un estatuto de la oposición, la modernización del sistema electoral, la carrera administrativa, el derecho de información, el acceso a los medios de comunicación y el control financiero a las campañas electorales; al igual, sobre los espacios de participación ciudadana tales como la elección popular de alcaldes, la descentralización municipal y regional y la reforma de la estructura del Estado. (Peralta Barrera, 2007)

Como se observa, el Actor Organizacional gobierno colombiano, muestra sus actuaciones mediante el desempeño de organizaciones, al ejecutar las normas y rutinas respectivas. La falla en la toma de decisiones a nivel de organizaciones se da en cuanto no se tienen rutinas repetitivas que hayan dado lugar al establecimiento de protocolos; organizaciones como las Fuerzas Militares, el Ministerio de Comunicaciones, el Congreso, la Policía, entre otras, para la época de los hechos no tenían establecidos protocolos o procedimientos en caso de una toma de una institución del gobierno colombiano y, menos,

frente a la decisión de no negociar ni dialogar; pues la única experiencia había sido la toma de la Embajada de la República Dominicana, cuyo fin no fue trágico y hubo negociación entre los actores. Pero esta vez, cinco años más tarde, los objetivos del M-19 eran otros, como también el presidente de la República es otra persona con su propio perfil y su propio programa de gobierno, que decidió actuar diferente a Turbay ante una situación similar; se podría decir que prácticamente el protocolo estaba en forma implícita en la Constitución de 1886 y ello implica la compleja discusión por la divergencia que existe entre la norma escrita y las acciones para su cumplimiento.

El informe de la Comisión de la Verdad (2010) señala varios puntos respecto al gobierno de Betancur, de los cuales es básico resaltar los siguientes porque denotan su capacidad de organización para enfrentar previamente la negociación de paz con grupos insurgentes:

- La sanción de la Ley 35 de 1982 a los cuatro meses de posesionarse como presidente.
- La protesta de parte del estamento militar, dado que consideraban esta amnistía como el triunfo político de la subversión.
- La reorganización de la comisión de paz el 19 de septiembre de 1982 con 42 personas, cuya función era adelantar diálogos y contactos con diversos sectores sociales, sin ninguna limitación.
- Al llegar Betancur a la Presidencia, por primera vez en la historia del país, se reconoce el carácter político y social del conflicto armado colombiano y se decide utilizar el diálogo como instrumento para alcanzar la paz.

También Jaime Castro (2009) en su libro *“Ni golpe de estado ni vacío de poder”*, al referirse al presidente Betancur, manifiesta que desde su posesión mostró una decidida voluntad de paz al reunirse el 8 de octubre de 1983 y el 5 de diciembre de 1984 con la cúpula guerrillera en Madrid y México respectivamente; tomó decisiones que nadie había tomado antes y se pusieron en marcha procesos de paz con la FARC y con el M-19 en 1984.

Teniendo en cuenta que, aunque el gobierno colombiano siempre ha tenido una carta magna que le da legitimidad y poder legal a las actuaciones del jefe de estado con su

estructura organizacional, no se puede olvidar que desde la reforma constitucional de 1910 cada presidente ha tenido su período de gobierno de cuatro (4) años y la potestad de desarrollar su propia forma de organizarse, dirigir e implementar determinadas políticas y protocolos que no contraríen la carta magna. Ello implica que, en la perspectiva del proceso organizacional, no se trata simplemente de la estructura y de las rutinas organizacionales; se trata también de identificar la ideología, los propósitos y las políticas del gobierno de Betancur, plasmados desde su programa de gobierno y, por supuesto, los lineamientos del partido político que representa.

Aunque Olann García (2007) manifiesta, al ilustrar sobre los resultados de las elecciones de Presidente en 1982, que Belisario Betancur del Movimiento Nacional fue el ganador con 3.189.278 votos, bien se sabe que era del Partido Conservador, que ha compartido su poder con el Partido Liberal desde hace 150 años⁷⁴. Es un partido político que se suele describir como representante de sectores tradicionales, con una fuerte oposición a las reformas liberalizadoras que en ciertos momentos de la historia ha intentado adelantar al Partido Liberal; incluso se asegura que su origen constituye una respuesta de sectores tradicionales, tales como los terratenientes y la iglesia, a fin de bloquear reformas políticas y económicas que pretendían adelantar los liberales (Roll, 2002).

De igual manera, se ha sostenido que el Partido Conservador es menos dado a prácticas corruptas que el Partido Liberal o que su maquinaria política no es tan agresiva ni su clientelismo tan acentuado. Aunque no hay una investigación comparativa, todo parece indicar que la relación es más numérica que cualitativa y tiene una relación proporcional con el poder que ha tenido cada partido en su momento (Roll, 2002). Por ello, manifiesta Roll (2002), que durante el Frente Nacional, aunque electoralmente el Partido Conservador era minoritario, recibió el mismo poder del Partido Liberal y participó activamente de la repartición de cargos burocráticos; debido a esa minoría, a partir del fin del Frente Nacional el declive del poder de éste partido ha sido evidente tanto en elecciones parlamentarias como en las presidenciales.

⁷⁴ A 2002

Una estrategia fundamental de Betancur fue la pacificación del país al definir una política gubernamental para atraer a la vida civil los grupos armados que habían operado.

Mientras que en los gobiernos anteriores había predominado el enfoque militarista (castrense), el de Betancur trataba de buscar una solución política al problema de la violencia, algo complejo puesto que implicaba no sólo encontrar sino también eliminar causas objetivas y subjetivas que daban origen a los grupos insurgentes, lo que hacía necesario considerar tres aspectos fundamentales:

1. Amnistía amplia para los delitos políticos y conexos; concretada en la Ley 35 de 1982
2. Reformas políticas, económicas y sociales
3. La integración de una comisión de paz, la cual estuvo inoperante hasta febrero de 1984, pues el entonces Ministro de Defensa, General Fernando Landazábal, renunció dejando sin resolver el problema de cómo llevar a cabo las reformas políticas y sociales planteadas por Betancur y exigidas por los grupos alzados en armas como “*conditio sine qua non*” para reintegrarse a la vida política y social normal; hubo muchos problemas de reformas estructurales de la comisión que desencadenaban en discusiones que conducían a nada.⁷⁵

En todo el proceso de pacificación que se proponía Betancur jugó papel importante el de las Fuerza Armadas de Colombia, frente a las cuales es preciso ilustrar un poco para profundizar la comprensión de sus acciones en el proceso de retoma del Palacio de Justicia.

A partir de antecedentes como el robo de armas al Cantón Norte, la toma de la embajada de República Dominicana y los múltiples enfrentamientos, en los que de una u otra forma el M-19 triunfó en su momento, Ladrón de Guevara⁷⁶ nos muestra el comportamiento de dicha institución y lo relaciona con la subordinación y autonomía en las relaciones entre

⁷⁵ <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ciencias/sena/periodismo/cartillacinco/carcin4l.htm> descargada el 17 de agosto de 2010

⁷⁶ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés(1998) “*El juego del poder: historia, armas y votos*”

civiles y militares desde 1958 hasta 1994. El autor clasifica por períodos según la forma de subordinación y autonomía.

El período que importa para los efectos de este estudio es el que Dávila clasifica como 1982-1989, denominado por él como *subordinación obligada y autonomía clandestina*; explica que al inicio del gobierno de Betancur ya se manifestaba la crisis de legitimidad del régimen político y la insurgencia guerrillera germinaba como la expresión por excelencia de las dificultades que encontraban los sectores dominantes para mantener el control político del país. Por tanto, el tratamiento a las guerrillas mediante su reconocimiento político y la propuesta de una “*Apertura Democrática*” se orientaban a la solución del desajuste institucional y político existente; pero los fracasos y obstáculos, al igual que el surgimiento de nuevos actores y factores generadores de violencia, en especial narcotraficantes, autodefensas y paramilitares, llevaron a un agravamiento progresivo de la crisis política, así como al desbordamiento de violencias entrecruzadas que se identificaban por una descomposición y empeoramiento de los métodos de lucha y destrucción de los enemigos políticos; únicamente el relativo buen comportamiento de la economía y la estabilidad incuestionable de la institucionalidad vigente impidieron que Colombia se viera cerca de una crisis de dominación o de Estado, con un desplazamiento radical o reaccionario de los sectores en el poder; es en este complejo contexto donde se desarrolla un nuevo tipo de relaciones entre civiles y militares.

Es en este entorno que el gobierno de Betancur abre el camino a un tratamiento totalmente diferente del problema guerrillero que implicaba para las Fuerzas Armadas un infranqueable cambio de la subordinación mínima previa a la subordinación obligada, todo en el marco del Proceso de Paz propuesto por el gobierno del momento. Desde un inicio hubo desacuerdos y reservas en las instituciones armadas en torno a los alcances e implicaciones de la política de paz; un primer motivo de rechazo fue la amplia amnistía otorgada por el Congreso, que para los militares significaba la destrucción de su esfuerzo de varios años por encarcelar a los delincuentes políticos; posteriormente, las manifestaciones de inconformidad se repetirían en el avance de las negociaciones y los compromisos de tregua y cese al fuego que se asumieron con las distintas agrupaciones guerrilleras. El hecho que las fuerzas militares

hicieran explícitas estas manifestaciones no impidió, en términos institucionales, que se aceptara el curso que seguían los acontecimientos, constituyendo así un tipo de aceptación que generó obstáculos reiterados a los acuerdos y el desarrollo de la autonomía clandestina como respuesta al desconocimiento gubernamental respecto del espacio político ganado por estas instituciones en un proceso de largos años de consolidación.⁷⁷

Pues si bien es cierto que los protocolos de seguridad del país no son documentos de carácter público y sólo conocen de ellos los altos mandos de las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República y el Ministro de Defensa, no se puede desconocer que para el tiempo de los hechos existían decálogos contra el terrorismo que contenían una serie de pasos a seguir para enfrentar una toma terrorista, previos a la acción armada propiamente dicha. La revista Cromos⁷⁸ entrevistó a un militar activo de algún país experto internacional (la revista lo mantiene anónimo), que confirmó los diez pasos de Henrick Jugerman⁷⁹ para afrontar tomas terroristas, que también son citados por Vicente Peña (1991) para explicar el concepto militar en relación con la retoma del Palacio de Justicia.

El gráfico 2 denota, en primer lugar, la imperiosa necesidad de establecer un contacto con el adversario; luego se debe trabajar en ganar tiempo, por ello es indispensable que haya un negociador entre el terrorista y la máxima autoridad, de tal manera que si el adversario solicita que sus peticiones se deben atender de manera inmediata, entonces el negociador mantiene el diálogo en relación con la necesidad de consultar con la autoridad competente para luego hacer la contraoferta y así llegar a un intercambio verbal fluido, de confianza, que permita identificar al adversario, en especial frente a su actitud y la presión psicológica que esté padeciendo; entre esta etapa de sondeo y antes de la acción armada,⁸⁰ se tienen en cuenta los aspectos relacionados con la seguridad y canje de rehenes, los estudios cuidadosos de todo lo que dicen, negar la posibilidad de enviarles familiares o amigos en caso de que lo soliciten e instaurar un tono confiable para el adversario. Luego de liberar el mayor número de rehenes,

⁷⁷ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés(1998) “*El juego del poder: historia, armas y votos*”

⁷⁸ Revista Cromos No. 3543, 9 de diciembre de 1985.

⁷⁹ Psicólogo holandés citado en la obra “El quinto jinete” de Dominique Lapierre y Larry Collins

⁸⁰ Se debe producir cuando el adversario está en su más alto nivel de fatiga psicológica.

se debe preparar al terrorista para el trágico desenlace, incluso sugiriéndole que el suicidio puede ser la salida más honorable para esa circunstancia. (Cromos No. 3543, 1985).

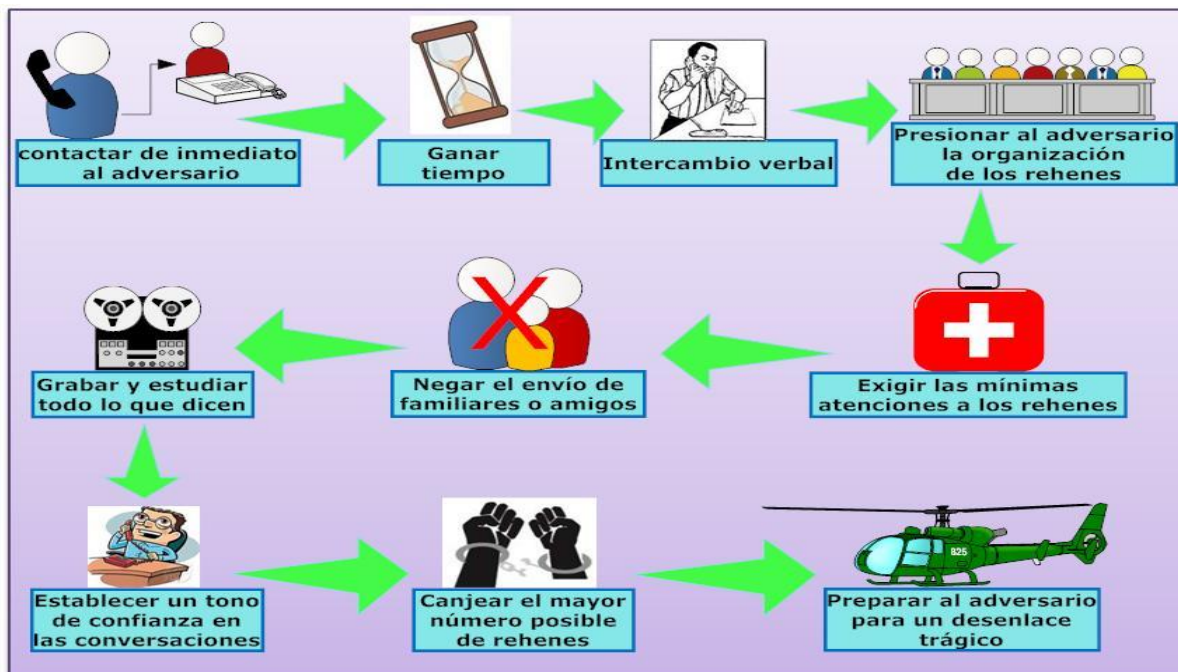


Gráfico 2. Los 10 pasos a seguir en tomas terroristas

Son cinco los aspectos técnicos de inteligencia militar que no se tuvieron en cuenta en el trágico evento, los mismos que expone el experto militar entrevistado por la revista Cromos (No. 3543, 1985), a saber:

1. Un asomo de vacío; se presentó un vacío de poder del mandatario de Colombia, lo cual fue peligroso para los rehenes. En un país democrático, estos casos los debe asumir directamente el Presidente, coordinar él mismo las acciones militares y responsabilizarse por las decisiones políticas desde que inicia la toma de rehenes pero no cuando la crisis ha terminado.
2. Hubo mínima vigilancia en la puerta de ingreso al sótano, lo cual facilitó la entrada a los integrantes del M-19; pues según este experto, para un recinto público como el Palacio de Justicia sería necesario un grupo de unos 50 hombres vigilando el interior, un sistema de videos y alarmas y un mecanismo de puerta de escape. Con estas

medidas, aunque los integrantes del M-19 hubiesen llegado al sótano, el comando de seguridad los habría controlado unos 20 minutos, mientras que los magistrados alcanzarían a salir por la puerta secreta de escape. Si bien es cierto que ningún sistema de seguridad es seguro al cien por ciento, si está demostrado que al reforzar los métodos de seguridad, los actos terroristas se pervierten y atacan en lugares donde perecen víctimas inocentes o con operaciones suicidas.

3. Una combinación ilógica en la cual no es tanto la falta de vigilancia o escaso presupuesto para el Ejército, pues lo más notorio en todo el trágico evento fue la falta de presencia de un organismo secreto con entrenamiento exclusivo para estos casos. Un comando especializado debe estar formado por unos 200 agentes que razonen y no teman a disparar, con edad de 23 a 32 años; es un comando que debe ser dirigido directamente por el Presidente, con injerencia en toda la información y planos completos del edificio; a este comando se le debió responsabilizar del operativo; primero debía cesar el fuego y buscar el diálogo, luego buscar la dilatación del diálogo para aumentar las posibilidades de infiltración al interior del recinto, sacar los tanques pero no dispararlos, pues al parecer uno de los cañonazos dio de baja tanto a guerrilleros como rehenes; este comando se apoya con una o dos fuerzas y no exponer en la calle esa perturbada combinación de policías de verde, de azul, agentes de diferentes ramas, soldados de varios batallones y hasta agentes de tránsito, lo cual genera enfrentamientos entre ellos mismos y hasta facilita la infiltración del adversario por la confusión que se genera.

4. ¿Censura de prensa? Al respecto, debieron dejar claro que el vocero oficial sería el Presidente de la República o el Ministro de Defensa, pues cuando coroneles, ministros, mandos medios y funcionarios hablaban, cada cual por su lado, se produjo una confusión peligrosa porque los guerrilleros desde el interior del Palacio estaban pendientes de toda información que se filtrara desde afuera. El campo de acción de los medios de comunicación debió ser restringido porque el país estaba en estado de emergencia, pues las primeras tomas de televisión le indicaban a los guerrilleros el lugar donde estaban los soldados alrededor del Palacio; si hubiese muerto un periodista

en la balacera, las responsabilidad hubiese sido de las Fuerzas Militares por no brindar la protección del caso y, además, por la radio habló todo mundo menos el gobierno; es decir “*se volteó la torta*”.

5. No era imposible, pues al tener control en los elementos externos, el comando de asalto debió poner en marcha la segunda parte de su plan de rescate: canje de rehenes a cambio de iniciar conversaciones; de igual manera, la infiltración de expertos negociadores para identificar el estado físico y mental de los guerrilleros, su ropa, armas, municiones, edad, posición de francotiradores, número de rehenes o posibles formas de ingreso. La tercera parte de su plan debe venir por adición, que consiste en extender el tiempo de las negociaciones y socavar psicológicamente a los guerrilleros, de tal manera que se impusiera la “*táctica del objetivo superior*”, la cual consiste en que el terrorista queda comprometido con la realización más noble que con el objetivo inicial de su chantaje. La última parte sólo se trata de la sincronía entre los francotiradores y los agentes de ingreso al recinto; es prácticamente pura técnica que consiste en abatir a los secuestradores en el momento que menos lo esperan sin que los rehenes salgan afectados. Esto no era imposible.

La entrevista es publicada por la revista Cromos en diciembre de 1985. Para esta época, ni el gobierno ni las Fuerzas Armadas estaban escasos de recursos para enfrentar esta problemática; además existían lineamientos que garantizaban la vida de los rehenes o al menos de gran parte de ellos, sin que ello significara permitir que el M-19 se tomase el poder. El camino elegido denota la falta de voluntad y de objetividad para enfrentar este hecho; el Presidente se niega a comunicarse con los magistrados y con integrantes del M-19 y las Fuerzas Armadas arremeten con todo su pie de fuerza para acabar con el equipo del M-19; un intenso ataque en la retoma donde al parecer no hubo una planificación táctica con fines de salvaguardar la vida de civiles y magistrados; al parecer el objetivo no era recuperar la institucionalidad sino aniquilar a los miembros del M-19 sin importar la vida de los rehenes; y esta clase de operaciones, donde se sacrifica la vida de los rehenes con tal de acabar con los adversarios, sólo se utiliza cuando la toma pone en peligro la vida de un mayor número de personas que los rehenes. Por ejemplo, si hubiese una bomba que al detonarla acabase con

toda la ciudad o al menos la mitad de Bogotá; de lo contrario no se justifica la pérdida total de rehenes y además la desaparición forzosa de civiles.

Al intentar comprender estas acciones militares, Vélez Ramírez y Atehortúa Cruz (1993) en su estudio académico del caso de la toma del Palacio de Justicia, advierten que en la base de los militarismos funcionan dos fenómenos: uno, se identifica por la radical intolerancia, enlazada con los fundamentalismos cerrados a toda razón. Según esta visión las diferencias se deben resolver haciendo uso de la violencia. El otro, se caracteriza por la alienación de las armas, las cuales se convierten en un fin en sí mismo, dejando de lado el carácter de instrumento o medio que sirve para usos justificados y explicables en determinados contextos de opresión. Los autores citan a Radway (1974) para explicar que los militaristas ponen en peligro los objetivos de la seguridad por la falta de capacidad para distinguir los medios adecuados para defender tales objetivos; la falta de capacidad está dada por el poder excesivo y el descuido de la pericia.

En lo que respecta a la gestión para la Paz, Peralta Barrera (2007) al comentar sobre la paz y el presidente Betancur, manifiesta que los principales instrumentos y mecanismos utilizados para adelantar los procesos de acercamiento y negociación con los diferentes grupos ilegales armados fueron las Comisiones y Consejerías para el diálogo y la paz, la Ley de Amnistía, el Indulto, el Plan Nacional de Rehabilitación y los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, el M-19, el EPL, la ADO y el ELN.

Fueron varias comisiones las creadas para adelantar el proceso de acercamiento, diálogo y negociación de paz, a saber: Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional, Altos Comisionados de Paz, Alto Comisionado para la Paz en el Magdalena Medio, Comisión Nacional de Verificación, Comisión Nacional de Negociación y Diálogo y la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación. La Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional estaba articulada al proceso de paz con tres elementos fundamentales: el nuevo perfil de las relaciones exteriores, la cumbre política Multipartidaria y la Comisión asesora de Paz.⁸¹ Lo

⁸¹ Peralta Barrera (2007), "Presidencia del Dr. Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986."

importante fue que el pluralismo de la Comisión, cuestionado por algunos, permitió por vez primera el debate libre sobre el proceso de paz y generó credibilidad en las fuerzas insurgentes. Sin embargo, se fue debilitando del mismo modo que la Cumbre Multipartidista. Además las Fuerzas Armadas consideraron la Comisión como un sometimiento del Estado al servicio de la subversión.⁸² Esto también hace parte del impulso desmedido al retomar el Palacio de Justicia, un deseo de demostrar que las Fuerzas Armadas son las que poseen el poder y que no se someten a las condiciones del enemigo.

La Ley de Amnistía, sancionada por Betancur el 19 de noviembre como Ley 35/1982, *“por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz”*, se consideraba la más amplia en la historia del país y comprendía los siguientes aspectos:

1. Amnistía a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la ley.
2. Los beneficiados a quienes no se les hubiere iniciado proceso o que estuviesen en libertad por cualquier motivo, no podían ser llamados, ni requeridos ni investigados por ninguna autoridad.
3. Programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos para beneficiar a los amnistiados y a todas las gentes de las regiones sometidas al enfrentamiento armado.
4. Programas de acción cívico - militar.

Las FARC apoyaron la amnistía sin condiciones y convocaron al diálogo para construir acuerdos en relación con la modernización democrática, el control civil sobre los militares y la justicia social; no obstante, aseveraron que no entregarían las armas porque ante todo, lo más importante era la solución política para lograr la paz.⁸³ Por otra parte, el M-19 sustentó que la amnistía no era la paz porque ésta se tenía que construir mediante un acuerdo, producto del

⁸² Landazábal Reyes, Fernando. “El precio de la paz” (1986), en Peralta Barrera (2007)

⁸³ Carta de las FARC-EP a Betancur en 1982, en Peralta Barrera (2007)

diálogo nacional, previo llamado a las fuerzas vivas para discutir y consensuar temas y propuestas sobre política interna, reformas económicas y sociales y política exterior.⁸⁴

No obstante, una ambigüedad de la ley de amnistía ocasionó desconfianza y confusión, pues mientras no exigía la entrega de armas, en el Art. 7º duplicaba las penas para quien las poseyera por cualquier medio; ello ocasionó la descomposición de las negociaciones y los acuerdos de paz, máxime cuando las Fuerzas Armadas y un gran número de congresistas consideraron que la norma era suficiente para que los insurgentes se reincorporaran a la vida civil. Posteriormente hubo diversidad de contradicciones en torno al proceso de paz, entre ellas las de carácter político, las reticencias de los militares y la toma sangrienta por parte del M-19 al Palacio de Justicia; de este modo, la política de paz desde su inició se frustró y se cancelaron los diálogos y las treguas de paz.⁸⁵

Otro de los instrumentos para implementar el proceso de paz fue el Indulto, una ley de iniciativa del gobierno de Betancur según la cual el Presidente de la República podía conceder indulto a los condenados, mediante sentencia ejecutoriada, por los delitos de rebelión, sedición y asonada.⁸⁶

Además, el Plan Nacional de Rehabilitación fue lanzado el mismo día de sanción de la Ley de amnistía para enfrentar las condiciones objetivas de la violencia; cada Ministro presentó al Presidente un proyecto para atender a los amnistiados y realizar obras en las zonas más afectadas, a fin de transformar los escenarios de la violencia en áreas de desarrollo, reintegrar a la vida civil a los insurgentes, rescatar la seguridad ciudadana y enfrentar con eficacia el delito. Así, la primera etapa del plan de obras se elaboró con base en informes del Ministerio de Defensa y la Federación Nacional de Ganaderos, previa consulta a las autoridades civiles y militares de cada región, seleccionando a 120 municipios en nueve

⁸⁴ Declaración del M-19 en 1982, en Peralta Barrera (2007)

⁸⁵ Peralta Barrera (2007), "Presidencia del Dr. Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986." P.2886

⁸⁶ Peralta Barrera (2007), "Presidencia del Dr. Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986." P.2886

regiones correspondientes a 16 Departamentos; luego, en 1983, la Comisión de Paz adicionó 27 municipios.⁸⁷

Por falta de voluntad para realizar las apropiaciones del caso y por escasez de recursos, no fue posible financiar el plan en su totalidad, pues como lo mencionó Jaime Castro, entonces Ministro de Gobierno, este hecho lo llevó a pensar que los enemigos de la paz no estaban, como algunos imaginaban, en el Ministerio de Defensa sino en el Ministerio de Hacienda y en Planeación Nacional.⁸⁸

Y de manera más concreta, otro de los instrumentos del proceso de paz fueron los Acuerdos de Paz, cuyos aspectos principales y miembros que los suscribieron se presentan en la tabla 3:

⁸⁷ Peralta Barrera (2007), “Presidencia del Dr. Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986.” P.2887

⁸⁸ Peralta Barrera (2007), “Presidencia del Dr. Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986.” P.2888, al citar a Castro, Jaime (1986)

Tabla 3. *Acuerdos de Paz con las organizaciones guerrilleras en el gobierno de Betancur*

Acuerdo Inicial con las Farc - EP (28 de marzo de 1984, La Uribe, Meta)	
Suscrito entre la comisión de Paz: John Agudelo Ríos, Rafael Rivas Posada, Samuel Hoyos Arango, Cesar Gómez Estrada, Alberto Rojas Puyo Y Margarita Vidal De Puyo; Y Las FARC-EP: Manuel Marulanda Vélez, Jacobo Arenas, Jaime Guaraca, Raúl Reyes Y Alfonso Cano.	<ul style="list-style-type: none"> - Cese al fuego de las FARC-EP por dos meses, pudiendo ser indefinido. - Terminación del secuestro, la extorsión y el terrorismo. - Verificada la cesación de los enfrentamientos, período de prueba de un año para que las FARC-EP se organicen política, económica y socialmente. - Proyectos de modernización institucional y democrática. - Reforma agraria - Fortalecimiento de organizaciones comunales, usuarios campesinos, indígenas, cooperativas, sindicales. - Incremento de la educación, la salud, la vivienda y el empleo. - Protección de los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos.
Acuerdo de Prórroga con las FARC-EP (02 de marzo de 1986, la Uribe, Meta)	
Suscrito entre la comisión de Paz, Diálogo y Verificación y las FARC-EP para prorrogar el Acuerdo Inicial	<ul style="list-style-type: none"> - Un “<i>llamado vehemente</i>” para construir juntos una Colombia más democrática, más justa y con iguales oportunidades para todos. - Condena el secuestro y la extorsión, el chantaje o el boleteo, el narcotráfico, el atentado personal, la desaparición de personas, la tortura, la justicia con mano propia... y exhorta a luchar contra el terrorismo de cualquier procedencia. - Enfatiza la importancia de reincorporar efectivos de las FARC a la vida política y social y a la actividad social productiva, las garantías para que la Unión Patriótica desarrolle su actividad proselitista y electoral y la necesidad de levantar el Estado de Sitio.
Acuerdo de Cese del Fuego y Diálogo Nacional con el M-19 (23 y 24 de agosto de 1984)	
Suscrito entre la comisión de Paz y la Comisión de Negociación y Diálogo, delegados presidenciales, voceros de los partidos políticos, dignatarios de la Iglesia Católica, representantes de las Fuerzas Laborales, del Arte y la Cultura, Comisionados por el M-19 y por el Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista (ML) y su organización guerrillera Ejército Popular de Liberación (EPL).	<ul style="list-style-type: none"> - Cese al fuego y demás operativos militares por parte del EPL y el M-19 - De parte del Gobierno, suspensión de acciones de orden público contra el partido comunista Marxista Leninista, del EPL y del M-19 - Agilidad de la Procuraduría General de la Nación en las investigaciones de las personas desaparecidas y grupos armados no institucionales que adelanten actos de terrorismo y genocidio. - De parte del Gobierno, velar por el restablecimiento de la normalidad civil, en especial el libre ejercicio de los derechos de expresión, reunión, organización y movilización; una apertura política amplia, y la realización de un gran diálogo nacional para discutir las reformas políticas, económicas y sociales que el país requería.
Acuerdo con la autodefensa Obrera (ADO) (23 de agosto de 1984)	
Suscrito entre la comisión de Paz y la ADO	<ul style="list-style-type: none"> - La ADO se comprometió a ordenar el cese al fuego, a no retener ni constreñir a otros para obtener provecho ni apoyar el terrorismo. - El Gobierno, a ordenar la suspensión de acciones contra los integrantes de la ADO. - La ADO expresó su apoyo y decisión de integrarse a los acuerdos suscritos entre las FARC-EP, el M-19, el EPL y la Comisión de Paz, motivados por la importancia del diálogo nacional y la promesa oficial de “perdón y olvido”-
Acuerdo con cinco destacamentos del ELN (09 de diciembre de 1985)	
Suscrito entre la comisión de Paz, Diálogo y Verificación y los Destacamentos del Ejército de Liberación Nacional (Simón Bolívar, Antonio Nariño, Gerardo Valencia Cano, Juan Martínez Quiroz e Inés Vega)	<ul style="list-style-type: none"> - El ELN a ordenar el cese al fuego, siempre y cuando el Presidente determinara la suspensión de acciones militares contra ellos. - Del ELN condenaron y desautorizaron el secuestro, la extorsión, el chantaje, el terrorismo tanto de derecha como de izquierda, y señalaron la existencia de grupos paramilitares y delincuencia común que utilizaban los nombres de los aludidos destacamentos para desacreditar el proceso de paz. - Se acogieron al Acuerdo de la Uribe entre la Comisión de Paz y las FARC-EP.

Fuente: Elaboración de la autora a partir de Peralta Barrera (2007)

En este entorno, el gobierno del presidente Betancur procede a ejecutar su “*estrategia de paz*”; primero, impulsando ante el Congreso la Ley de amnistía amplia y generosa para los alzados en armas; en segundo lugar, ampliando el número y representatividad de la comisión de paz que había creado el gobierno anterior; y en tercer lugar, apoyando la idea de una reforma política que permitiera una apertura del espacio institucional para los guerrilleros que depusieran las armas. Con estos tres instrumentos, entró a negociar con los diferentes grupos guerrilleros, a veces mediante intermediarios y en ocasiones en forma directa.⁸⁹

Pese a todos los esfuerzos del ejecutivo por implementar su política de paz, la incapacidad del gobierno para involucrar efectivamente a los militares y a los partidos políticos tradicionales en esta significativa política, al igual que las incoherencias de la insurgencia negociadora que aprovechó la tregua para fortalecer su proyecto de guerra, llevaron al fracaso de esta política. Por su parte, las Fuerzas Armadas, al no compartir la política de paz del Ejecutivo, aprovecharon la falta de delimitación de las zonas de presencia guerrillera para propiciar sistemáticamente todo tipo de violaciones de la tregua, para detener lo cual fueron totalmente ineficaces las Comisiones de Verificación de Cese al fuego; por su parte, las guerrillas vieron en la tregua una oportunidad para fortalecer su presencia política y hacer de la misma *una táctica de paz en el marco de una estrategia de guerra*⁹⁰. Pues unos y otros comprendieron los acuerdos de tregua como una oportunidad para preparar condiciones favorables para alcanzar un exitoso desenlace de la guerra. (Salazar N., 1999).

Ahora bien, revisando el contexto del gobierno de Betancur, su rol como integrante de un partido político, su rol de candidato, su rol como Presidente de los Colombianos, su rol como ejecutivo, su rol como hombre con deseos de paz, no se puede desconocer que de alguna manera estuvo siempre bajo el poder indirecto de organizaciones, partidos políticos y/o grupos de presión que en la historia del país siempre han condicionado las altas decisiones gubernamentales, en especial en el campo económico y financiero. Y si la política de paz en alguno de sus momentos iba a afectar los intereses de tales grupos u organizaciones, era lógico que de alguna manera se tenía que estropear tal política, pues como bien lo señala Marina

⁸⁹ En “La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989)

⁹⁰ Cien años más tarde lo reconocería Carlos Pizarro (Salazar N., 1999)

(2008), las instituciones fijan estatus con funciones implícitas de poder; estas reciben su fuerza de la aceptación social que confirma el estatus y relega a quien intenta quebrantarlo.

No hay que olvidar que una empresa es una organización dedicada a la producción de bienes, por lo cual tiene recursos económicos, personales, conocimientos, sistemas de producción, fondo de comercio, cartera de clientes, entre otros; en sí, la organización es un poder objetivado, estructural, al servicio de quien se haga con el timón. En el contexto político, son un especial tipo de organización los partidos políticos, que persiguen un objetivo muy concreto: hacerse con el poder del Estado, pues la carrera de un gobierno se forja en dos etapas, obteniendo el poder dentro del partido y luego lograr que el partido alcance el poder estatal. (Marina, 2008).

“Me temo mucho que hemos llegado al Poder con las mismas disposiciones que los demás partidos; que el principal resorte de nuestras acciones fue tener en nuestras manos la gobernación del Estado; que nuestros objetivos principales fueron la conservación del Poder, la obtención de grandes empleos para nosotros, y las muchas facilidades que ello da para recompensar a quienes contribuyeron a elevarnos y castigar a quienes se nos oponían” (El conde de Bolingbroke citado en Marina, 2008, 122)

El M-19, que nace como grupo insurgente en el contexto del conflicto colombiano, constituye para efectos de la perspectiva del Modelo II, el otro actor organizacional.

Respecto a su ideología no hay un estudio documentado que especifique algo sólido y unificado; al parecer no había dos líderes que compartieran una ideología política común, unos hombres eran de derecha y otros marxistas, unos anarquistas y unos pocos socialdemócratas, difícilmente se ponían de acuerdo sobre un programa⁹¹; desde allí se pueden comprender las causas de las falencias en la toma de decisiones como grupo.

⁹¹ Según Carrigan (2009), se trató de una afirmación del abogado conservador que lideró las negociaciones de paz con el M-19, John Agudelo Ríos.

Carrigan (2009), al referirse a Andrés Almarales cuando se preparaba para el gran suceso, comenta que él ni siquiera trató de jugar al abogado del diablo, dado que sabía que Fayad y los miembros del Comando Superior no lo escucharían; pues cinco meses antes había tomado partido en contra del rompimiento de la tregua y suplicó a sus compañeros mantenerse en el proceso de paz y sostener un diálogo abierto con el gobierno; no obstante, fue derrotado en la votación y ahora estaba de acuerdo porque no tenía alternativa. Esto indica que las decisiones de los altos mandos del M-19 se tomaban en grupo por votación, más no por consenso, lo cual dificulta que un grupo se consolide y crezca como equipo.

Está claro que al tomar decisiones por votación, aunque la mayoría gane, no significa que sea la mejor opción y las personas que pierden, aunque continúen respetando la decisión de la mayoría, pueden a su vez elegir una de dos alternativas, respetar la decisión y unirse a ella o seguir en el grupo pero inconforme, generando debate y en últimas fuertes conflictos.

Las guerrillas revolucionarias⁹² emergen en Colombia en los años sesenta, época de utopías en la que las ilusiones en relación con una inevitable sociedad superior justificaba el recurso de la violencia; la teoría marxista de la revolución, en su versión maoísta que pregona “*el poder nace del fusil*”, imperó en la conciencia de decenas de jóvenes estudiantes, obreros, sindicalistas y campesinos que sufrieron la frustración de la revolución en los años cincuenta, resultado de la desactivación de la lucha guerrillera a raíz del golpe de Estado y la amnistía decretada por el gobierno de Rojas Pinilla. (Zuluaga N., 1999).

Señala Zuluaga N. (1999) que el M-19 tuvo una influencia política mayor que su fortaleza militar, fue más corriente de opinión que de organización y jugó un rol significativo en la conquista de espacios de la política para el movimiento insurgente. Este análisis es compartido por Luna B. (2006 y 07) que cita a Harnecker(1988, 63-68) para enfatizar que en realidad fue el M-19 con su actuación el que originó una crisis política y social del régimen político, incluso señala que los líderes del ELN lo reconocen al manifestar que el M-19 llenó un vacío político en el conjunto de la guerrilla entre 1973 y el inicio de los años 80 y además

⁹² Las que se proponen la conquista del poder por la vía de las armas con el objeto de instaurar un nuevo orden político, social y económico (Zuluaga N., 1999)

propuso una noción de la política como una identificación más general con el régimen, atravesando su noción de política como el trabajo en “*sectores de masas*” a nivel local y regional, situación que se concretaba en intercambios sociales de diverso orden.

Hay que reconocer que las guerrillas colombianas conocieron del movimiento revolucionario a partir de otros movimientos del resto del mundo: argelinos y vietnamitas contra la dominación francesa, congolesees contra el imperio belga, negros del sur de los Estados Unidos contra el *apartheid*, jóvenes de los países industrializados en busca del sentido perdido en la sociedad de consumo y mujeres por liberarse de la dominación masculina. Ellos sintieron la influencia de sus éxitos y de sus fracasos y vivieron, en la segunda mitad de los años sesenta y comienzos de los setenta, un período de auge seguido de una crisis que duró hasta el fin de esta década. Es en este contexto cuando emerge el M-19 y su presencia marca una ruptura en la tradición de la izquierda armada revolucionaria porque reconoció lo urbano como espacio de lucha, pretendió la *democratización* del régimen, se dirigió a los pobladores y no únicamente a la clase obrera, cambió el lenguaje tradicional de la izquierda insurgente y no se alineó en ninguna de las posiciones en que se dividía el movimiento comunista internacional. (Zuluaga N., 1999).

Es un grupo insurgente que se atreve a formarse como guerrilla urbana y a desafiar la organización militar rígida y lineal del Ejército colombiano pero sin perder su objetivo principal de ganar espacios políticos en la sociedad; es un grupo que aprehendió en forma parcial el universo simbólico de la Colombia en transición, se amparó en Bolívar como mito fundador nacional aproximándose a lo popular; rompió con la ortodoxia marxista-leninista, estructuró un discurso nacionalista que no se ciñó a la *liberación nacional* y reivindicó la democracia; de hecho realizó un aporte al espacio del gran espíritu guerrillero del momento que era la defensa de la voluntad popular expresada electoralmente,⁹³ haciendo de ella, *stricto sensu*⁹⁴, un movimiento antsubversivo; también aportó la lucha por la democratización del régimen político y el abandono, por lo menos en el discurso, del sustituisismo vanguardista expresado en su consigna “*con el pueblo, con las armas al poder*” (Zuluaga N., 1999).

⁹³ Toda vez que condena el fraude electoral que arrebató el triunfo de la ANAPO

⁹⁴ Expresión latina que significa “en sentido estricto” o “en sentido restringido”

Ahora bien, se contrasta que mientras Zuluaga N. (1999) manifiesta que el M-19, aproximándose a lo popular, rompió con la ortodoxia marxista-leninista, Pardo Rueda (2004) al exponer el nacimiento del grupo, manifiesta que éste definió sus propósitos en un escrito denominado *documento No. 2* que, respecto a la ideología motivante de la organización, reza “*Seguiremos siendo una organización marxista-leninista que desarrollará la lucha armada en los centros urbanos, trabajaremos por el aglutinamiento y la unidad de acción del movimiento revolucionario nacional como condición para la toma del poder.*”⁹⁵

En cuanto a guerrillas urbanas, expone Pardo Rueda (2004) que finalizando octubre de 1973, un grupo de 22 personas con experiencia de izquierda y liderados por Jaime Bateman, formaron un nuevo grupo que dio a conocer su propósito mediante el Documento No. 2, del cual se denota en relación con su organización la siguiente cita textual:

*“Un paso táctico consiste en ligarnos con las masas de la Anapo, fortalecer la formación del frente legal, realizar acciones político-militares ligadas a las necesidades de las masas y a la lucha armada general. (...) Adoptamos el nombre de Movimiento 19 de Abril (M-19). Hemos escogido este nombre pues la fecha la consideramos muy importante para los anapistas y para todo el pueblo, pues es el día en que la oligarquía les burló el poder: cuestiona también esta fecha, como nombre, la validez de la lucha electoral y la confianza que sobre ella pueden tener las armas. Las acciones serán de carácter espectacular, pero que no pueden ser relacionadas, en lo posible, con el concepto negativo que sobre la lucha armada existe, procurando que no sean de tipo sangriento, ya que buscan atraer la atención sobre nuestra organización. (...) Al hecho político de la permanencia de tres movimientos armados en el campo, sin actividad en la ciudad, se va a agregar una nueva práctica de lucha armada urbana, partiendo de momentos tácticos y sin ligazón orgánica entre ellas.”*⁹⁶

⁹⁵ Villamizar (2002, 276) citado textualmente en Pardo Rueda (2004)

⁹⁶ Villamizar (2002, 276) citado textualmente en Pardo Rueda (2004)

Las siguientes son acciones que permiten identificar su organización, desde su nacimiento hasta la toma del Palacio de Justicia, con base en Pardo Rueda (2004):

1. Se presenta ante el país con el robo de la espada de Bolívar, de igual manera, ese mismo día dejaron panfletos y consignas en el edificio del Concejo de Bogotá.
2. Secuestro del dirigente sindical José Raquel Mercado, que luego lo asesinaron con el argumento de un juicio popular en su contra, faltando a uno de sus propósitos iniciales.
3. El robo de 7000 armas al ejército situado en el cuartel militar Cantón Norte en Bogotá, en diciembre de 1978, para tratar de resolver su problema de armamento; este descomunal desafío del M-19 le generó poder a los militares mediante el Estatuto de Seguridad, cuyo uso excesivo causó la detención, interrogación y tortura de miles de personas, 200 dirigentes y cuadros del grupo terminaron en la cárcel y les iniciaron juicios castrenses de parte de tribunales militares. Según Bateman esta acción no le dejó un saldo positivo al grupo, admitió que tuvieron errores de organización, pues no separaron los grupos encargados de sacar, transportar y guardar las armas, aprendieron que al enemigo hay que valorarlo suficientemente, pensaron que eran más fuertes de lo que en realidad eran.⁹⁷
4. Al sufrir golpes contundentes del ejército, concentra sus acciones armadas en las selvas del Sur del País. Crea el Frente Sur y se ubicó en el Caquetá, con Jaime Bateman como Comandante y 300 hombres como Fuerza Armada.
5. La toma de la Embajada Dominicana en su día nacional, el 27 de febrero de 1980, realizada por un grupo de 17 guerrilleros al mando de Rosenberg Pabón, operación denominada Marcos Zambrano.⁹⁸ La toma se resolvió después de dos meses de negociaciones y el M-19 obtuvo un millón de dólares.

⁹⁷ Villamizar (2002, 40) citado en Pardo Rueda (2004)

⁹⁸ Militante que había muerto semanas atrás, en prisión, como resultado de torturas (Pardo Rueda, 2004)

6. En 1981 hace una compra masiva en Europa de mil fusiles belgas FAL, calibre 7,62 Nato, de segunda mano en el mercado secundario de armas y un millón de cartuchos. En Hamburgo compraron un barco viejo denominado *Karina*, cuya aventura final fue un fracaso parcial porque habían logrado previamente salvar un buen número de fusiles FAL que llevaron al Caquetá. El entrenamiento para esta actividad fue provisto por Cubanos. Cuando el gobierno de Turbay conoció de esta situación hizo la denuncia pública y rompió relaciones con el gobierno cubano.
7. En 1982 se levantó el Estado de sitio, por lo cual se derogó el Estatuto de Seguridad, dejando sin soporte jurídico los juicios que adelantaron los tribunales militares y salieron cientos de presos de todas las guerrillas.
8. En julio de 1983 muere Jaime Bateman en un accidente aéreo viajando de Santa Marta a Panamá.
9. Firmas de acuerdos de cese al fuego pero en el desarrollo de la tregua se presentaron muchos incidentes, donde se acusaban mutuamente Ejército y guerrillas ante la impotente presencia de las Comisiones de Verificación y el efecto fue el rompimiento de la tregua.
10. Toma del Palacio de Justicia.

Existe diversidad de material académico que ha realizado investigaciones desde la perspectiva sociológica, en especial en el campo de acción colectiva, que aporta interesantes ideas para mostrar las falencias que tenía el M-19 en cuanto a su organización como grupo insurgente para enfrentar el aparato del gobierno colombiano. En breve recorrido, como ya se ha mencionado, el M-19 inició con su expectativa en las denominadas tácticas de levantamientos urbanos, tales como el bogotazo del 48 y las manifestaciones anapistas del 70, pero siempre terminó estableciéndose en el campo; si bien inició con la estrategia de combinar escenarios rurales y urbanos entre 1978 y 1984, luego se centró en la creación de un ejército

bolivariano en el campo, cambio que es atribuible a una mayor confianza en que las condiciones de oposición y resistencia política eran más favorables en el entorno rural; se trataba del retorno a una idea nacida en la formación histórica de la subjetividad cultural y política de la oposición de izquierda colombiana (Luna B., 2006 y 07).

Ello demuestra la capacidad y la dinámica del grupo para adaptarse del entorno urbano al rural y la habilidad para mostrar acciones simbólicas públicas en la ciudad pero organizadas tácticamente desde el entorno rural. Para Luna B. (2006 y 07), la formas de proceder están ahí, lanzadas por procesos históricos que tienen secuelas internacionales y sirven para ser apropiadas en cualquier momento, pues las condiciones socioculturales y antropológicas implícitas en las voluntades revolucionarias que respaldan las decisiones para la creación de un grupo armado difieren en cada país y el respectivo estudio es importante para descifrar cualquier fase de la guerrilla, dado que esas condiciones no son descifrables al sustraerlos de contextos dinámicos de relaciones nacionales; es decir, de conflictos sociales entre actores, incluso los institucionales.

Luna B., en otro artículo donde trata sobre el problema del reconocimiento subjetivo de sí mismos en los militantes del M-19 y al analizar el tipo de relación entre los individuos que participan de una acción colectiva, manifiesta que en el caso de este grupo insurgente, si bien hubo un liderazgo fuerte, sus formas organizativas fueron fluidas, pues el grupo no impulsó la creación de un tipo de militante orgánico, homogeneizado por una ideología y una política. En las condiciones históricas particulares de Colombia fue abierto y flexible, hecho que va a suponer relaciones diversas entre sus militantes y la acción colectiva buscada (Luna B., 2007).

Además enfatiza que el M-19 en su indagación de una acción de oposición no ofreció a sus militantes un perfil político normativo, homogéneo y general que los integrara y creara un reconocimiento de sí mismos en su presentación pública y en sus intercambios políticos. El M-19 no elaboró un discurso, con sus principios, para seleccionar a sus miembros y guiar sus acciones políticas. No se propuso producir un militante que tuviera el perfil de una manera de

ser social⁹⁹; es decir, un “*militant affilié*”¹⁰⁰, a pesar de promover la idea de “*un hombre M-19*”, se limitaba al plano práctico operativo y al orden de la resistencia a la represión que invitaba a no someterse o rendirse en el combate; de tal manera, el M-19 suscitó la imagen del hombre corriente colombiano como partícipe directo del cambio, sin formularle “*revoluciones culturales*”, escasamente la reforzaba con la promoción del “*hombre nuevo*” del Ché Guevara, cuyas cualidades al fin y al cabo idealizaban al varón latinoamericano con sus patrones morales. (Luna B., 2007) Entonces, con estas falencias identificadas en el grupo, se podría decir que quizás fue su falta de estructuración en el sentido de prepararse para leer el gobierno de la época, lo que le impidió el logro de sus objetivos. Esta clase de falencias en estos grupos que tienen como enemigo número uno al Estado que enfrentan, se constituyen en una fortaleza para el aparato del gobierno, dado que mediante sus prácticas de inteligencia militar comienza por enviar infiltrados que pueden tener acceso a toda la información y, una vez pierden su capacidad de asegurar la información, se vuelven frágiles ante el enemigo.

A nivel general, la guerrilla urbana reveló sus debilidades desde la perspectiva estratégica y su vulnerabilidad para la organización; pues el espacio urbano incrementa la vulnerabilidad de las acciones guerrilleras en todo el cono Sur. El M-19 urbano en su primera fase fue duramente golpeado por el Estado después del atrevido robo de armas al Cantón Norte; por tanto, el M-19 a partir de 1982 se preparó como guerrilla rural, lo cual había repelido desde sus inicios, pero aún así, su dinámica fue más intensa que la de las FARC, el ELN y el EPL; el Caquetá fue el escenario de su segunda fase, en donde concentró toda su capacidad armada, lo que recibió como respuesta del gobierno la creación de la Brigada 12 del Ejército con sede en Florencia; aún así, para el M-19 las ciudades continuaban siendo los escenarios de las principales acciones de propaganda armada y su mayor fuente de financiación con los secuestros; pero el grueso de la acción armada se organizó en la zona rural, al inicio en el Caquetá, en forma esporádica en la frontera sur en el Pacífico, y luego en el Cauca y Valle del Cauca. (Pardo Rueda, 2004)

⁹⁹ Definición de militante de Jacques Ion (2006 y 07) citado en Luna B. (2007)

¹⁰⁰ Modelo altamente masculino de izquierda, “suponía un compromiso a largo plazo, una inscripción en una organización jerarquizada, una separación radical de lo privado y lo público, un sacrificio de la persona individual y una politización de la causa para extenderla a un número de personas que la sostuvieran (la lucha de masas) y traducirla sobre la escena política” (T. del A.) (Ion, 2006 y 07, pp. 277-278) citado en Luna B. (2007)

La revista Semana constituye fuente primaria principal cuya información es útil no sólo para el análisis del Modelo II sino para conocer diversidad de perspectivas frente a los hechos. Tanto así que respecto al tema, realizó publicaciones en el mes de noviembre de 1985, en la edición No. 184; en mayo de 1989, en la edición No. 367; y en mayo de 1992, en la edición No. 523.

La Compañía Iván marino Ospina del M-19 fue la encargada de ejecutar materialmente la toma, comandada por Luis Otero Cifuentes, miembro del comando Superior¹⁰¹. En relación con la forma de planeación de la toma del Palacio de Justicia (Semana.com),¹⁰² describe el diseño de la toma del Palacio de Justicia, cuya idea general de la maniobra está sustentada con base en los documentos que hacen parte de la investigación que adelanta la Fiscalía por la desaparición de 11 personas, caso reabierto en noviembre del 2005 por el fiscal Mario Iguarán. De manera concreta ilustra la manera en que el M-19 planeó este histórico evento:

En un artículo de Semana.com, informa que un grupo de integrantes del M-19 en una casa ubicada en la Calle 6ª Sur No. 8-42 diseñó el golpe de gran transcendencia, con la pretensión de propinar un golpe de estado y tomarse el poder; según investigaciones de inteligencia, la toma había sido planeada por Álvaro Fayad medio año previo al evento, pues el 07 de noviembre de 1985 los investigadores encontraron fotos, planos, mapas y documentos que evidenciaban los propósitos del M-19; según los borradores, el M-19 tenía un plan táctico y otro estratégico.

En relación con el segundo, éste contenía tres fases, la de preparación logística, la toma del edificio y de rehenes y la de someter a un juicio revolucionario al presidente Belisario Betancur y a tres de sus principales ministros. La toma del edificio iniciaría con en el ingreso tranquilo de algunos miembros del M-19, en calidad de ciudadanos comunes; la toma como tal estaba diseñada para las 11:40 a.m. Los guerrilleros ingresarían por los dos únicos accesos del Palacio: la puerta grande que daba a la Plaza de Bolívar y el sótano; escogían esa hora

¹⁰¹ Revista semana, No.184, noviembre de 1985.

¹⁰² Artículo electrónico “Cómo planeó el M-19 la toma del Palacio de Justicia” del 5 de noviembre de 2010.

porque a las 12:00 m. terminaba la jornada de la mañana y los funcionarios salían a almorzar, al igual que en despachos y guarniciones militares.

Conforme al plan, el asalto avistaba la toma de los primeros pisos e incluía la muerte de los vigilantes del Palacio y, acto seguido, se ocupaban los edificios, hasta la toma de rehenes. La idea era, luego de obtener el control del palacio, mostrarle al mundo imágenes de la toma, exigir la presencia del presidente Betancur en el edificio con tres de sus principales ministros (el de Gobierno, Jaime Castro, el de Justicia, Enrique Parejo y el de Defensa, general Miguel Vega Uribe) y adelantar una negociación. Si el plan se ejecutaba así, en las salas de sesiones de la Corte Suprema, el M-19 adelantaría la negociación. No obstante, el Ejército siempre ha confiado en la hipótesis de que la guerrilla asesinaría al Presidente y sus ministros y adelantaría el golpe de Estado, según los documentos encontrados.

Respecto al plan táctico, con base en los documentos encontrados, el Ejército identifica las siguientes acciones diseñadas:

- El ingreso al Palacio de un grupo operativo que lo ocuparía militarmente y tomaría como rehenes a dignatarios de la más alta jerarquía.
- El control de puntos clave del entorno por parte del grupo militar de apoyo externo que hostigaría a la fuerza pública.
- Un grupo de apoyo político llegaría a emisoras, estudios de televisión y redacciones de diarios bogotanos para dar la versión del asalto como una “*operación heroica*”.
- El plan de la guerrilla contemplaba que diez hombres vestidos de civil, que ingresaban como abogados al Palacio, tomarían posesión en determinados lugares del palacio. El operativo armado entraría en dos camiones que irrumpirían en el sótano.

A continuación se transcribe la “*idea general de la maniobra*”, que se encuentra en un documento de investigación en la Fiscalía, según el artículo mencionado:

“- Elementos

1. Desplegar y dislocar unidades consolidadas con alta capacidad ofensiva, con la más elevada decisión de aniquilamiento en el asalto por las cinco escaleras del sótano hacia el objetivo, y copamiento del primer piso. Simultáneamente, ascender al copamiento del tercero y el cuarto pisos.

2. Garantizado el control absoluto del objetivo, vencida y/o aniquilada la resistencia del enemigo, asumir la defensa de la posición en la consolidación de tres escalones de defensa a través de líneas diferentes. Combinada de manera activa la defensa de montaña, como tipo de acción combativa, y la defensa del edificio para el combate en la defensa de la ciudad.

Las órdenes combativas de toda la operación tendrán la flexibilidad de cada uno de los aspectos fundamentales de la idea general de maniobra en la operación. El primer orden combativo es de marcha de unidades de infantería en movimiento desde el sitio de concentración y aproximación al Objetivo.

Se desplazarán tres vehículos, de los cuales, el primero será la vanguardia donde irá el primer grupo de asalto motorizado (Es un vehículo ligero donde viajarán cuatro compañeros con dos metras y dos fusiles).

En el segundo viajarán 14 compañeros, el mando general y los medios explosivos, ingenieros y de intendencia. Es un vehículo semipesado. Es el grueso. El tercer vehículo será la retaguardia; en el viajarán diez compañeros.

En el asalto, la compañía estará desplegada en dos unidades de pelotón:

El primer pelotón tendrá la misión del asalto y control del sótano y primer piso, aniquilamiento de las fuerzas del enemigo allí destacadas y garantizando la defensa impenetrable de los únicos lugares de acceso inmediato del enemigo: la puerta principal y la puerta del sótano (...), o de igual manera garantizar el alejamiento del enemigo en dichos lugares. En síntesis, su misión fundamental es el asalto del sótano y el primer piso, y el control de los mismos, concentrando en un solo lugar a las personas allí presentes, bien en el auditorio, la oficina 115 o la oficina de auxiliares.

El segundo pelotón irá al asalto y control del tercero y el cuarto pisos. Su misión fundamental es tomar los rehenes fundamentales que están allí. Para ello aniquilará las fuerzas enemigas y concentrará a los primeros y segundos en las respectivas salas de sesiones.

-Asalto al sótano y a la entrada principal y control de rehenes

En cumplimiento de dicha misión, el primer pelotón estará conformado por tres escuadras y una escuadra de apoyo, con las siguientes misiones:

Escuadra número 1: de asalto a la puerta principal

Escuadra número 2: de asalto al sótano

Escuadra número 3: de aniquilamiento al enemigo en el primer piso, aseguramiento y control del mismo

Escuadra número 1: para el cumplimiento de su misión estará compuesta por seis compás al mando del compañero Lázaro y teniendo como sustituto al compañero Abraham, Levy, Diana, Mario, y Mateo. Tendrá su propio plan de combate, orden combativo, plan de emergencia. Contará con seis metras, cuatro granadas y dos kilmor 20 (son minas caseras de alto poder destructivo fabricadas con explosivos que desplazan cantidades de tornillos, tuercas y puntillas en todas direcciones y a una altísima velocidad, generada por la explosión).

Escuadra número 2: en el orden de marcha del sitio de aproximación al objetivo, será la vanguardia. Estará compuesta por seis hombres, de los cuales cuatro compás vendrán en el vehículo de vanguardia, en el cual irán el mando (Chucho, Andrés), y los dos compañeros restantes vendrán en el vehículo de retaguardia. Su misión particular, inicialmente, será cerrar la puerta del sótano y actuar inicialmente como contención. Contará para su misión con el siguiente armamento: una metra, cuatro fusiles, una escopeta, dos kilmor 20 y una granada de humo.

Componentes: Chucho, Andrés William. Nohra, Pedro, Marcela. Los compañeros Nohra y Pedro serán la contención y vendrán en el vehículo de retaguardia. El vehículo de vanguardia, en el que viene el grueso de la escuadra, entrará con aniquilamiento a las fuerzas enemigas y colocará el vehículo hacia la parte derecha en la cabina de control, abriendo fuego hacia el sur contra el local disponible para que donde vendrá el grueso del segundo pelotón. Tendrá sus planes y órdenes combativos.

Escuadra número 3: al mando de Pacho, Bernardo. Su misión es garantizar el asalto de la escalera al interior a la biblioteca y coger el flanco norte del primer piso; estará conformada por Pacho, Bernardo, Isamael, Esteban.

Medios: una carabina Uzi, dos fusiles, un M3, dos granadas.

Escuadra número 4 (de apoyo): Aldo, Leonor, Roque, Natalia, Marina, Pilar.

Medios: cortos, tres granadas.

- Asalto al 3° y 4° pisos

El segundo pelotón estará al mando de Jaime y compuesto por dos unidades.

Escuadra número 1: Lucho, Adán, Iris (Eduardo), Iris (Antonio), Fabio, Camilo, Patricia, Michel, Paula, Betty.

Escuadra número 2: Andrés, César, N. N., Esteban, Orlando, Juan, Jorge, Claudia, Profe, Mono.

Medios, 14 fusiles, un matzen, una carabina Uzi, diez granadas.

Cortos: la escuadra número 1 entrará por la escalera principal del flanco sur y la escuadra número 2 por la escalera principal del flanco norte. La primera al cuarto piso y la segunda al tercer piso. Cada una dejará un hombre en el 2° piso.

Nota

1. La vanguardia: Chucho y tres más. Dos (Nohra y Pedro) que tendrán vehículo de retaguardia, donde va además Rafael.

2. El grueso: en el camión, los medios ingenieros, explosivos, intendencia y la escuadra número 1 del pelotón 2 (mando: Lucho)

3. Retaguardia: Pacho más tres. Más Nohra, Pedro, Rafael, y la escuadra número 2 del pelotón (mando: César).

Línea de defensa

Sótano: Chucho, Andrés, William, Marcela, Pedro.

Flanco norte: Pacho, Roque, Bernardo, Esteban, Mono.

Flanco oriental: Lázaro, Favio, Natalia, Diana, Juan” (Semana.com; idea general de la maniobra, 2010)

Según el anterior plan, muestra que el M-19 no inició esta toma de manera imprevista o desorganizada, los inconvenientes se fueron dando en la praxis de la acción, el grupo fue responsable en la planeación, pero faltó experticia; y esa falta de experticia causa que este grupo insurgente, al enfrentar la ruptura de la *tregua armada* con Belisario Betancur en 1985, padezca el más severo golpe político a raíz de la toma del Palacio de Justicia, pues, disminuido política y militarmente, aceptó en 1989 negociar su desmovilización, en un ambiente de la intensificación de la acción terrorista en sectores del narcotráfico y del ascenso del paramilitarismo en algunas regiones de Colombia (Salazar N., 1999).

Ahora bien, existe diversidad de opiniones frente a la participación del narcotráfico colombiano con dinero y armas a fin de que se desaparecieran los expedientes de extradición y la posibilidad de asesinar a los magistrados que estaban tratando este tema; el inconveniente es que son sólo opiniones y afirmaciones pero no existe nada comprobado.

Sin embargo, para mayor enriquecimiento en este modelo II, se presenta una ilustración de la forma organizacional del narcotráfico colombiano, como actor invisible pero dañino en el conflicto colombiano.

El narcotráfico es otro actor que, aunque informal y secundario para este estudio, es útil para comprender la dinámica del evento, pues el hecho de estar conformado por grupos ilegales, no significa que no tengan sus reglamentos, políticas, procedimientos y cultura del trabajo. Para conocer la organización de la mafia colombiana es importante revisar en forma breve la organización de la mafia internacional y poder establecer la evolución de la organización de la mafia colombiana. En este sentido, Arango y Child (1987) manifiestan que el año 1930 marcó la reorientación comercial y organizativa de la mafia norteamericana porque, con la legalización del whisky, se terminó el mercado ilícito y, después de padecer guerras al interior del grupo, la mafia decide organizarse jerárquicamente y repartirse los mercados entre las familias así: Lucky Luciano fue nombrado como capo de tutti capi; El

judío Bugsie Siegel se encargó de los juegos de azar; Meyer Lansky lo encargaron de las finanzas y adquisición de heroína; Alberto Anastasia sería el director general del Murder Inc asesorado por Joe Bonnano.¹⁰³

La mafia Siciliana, por su parte, con el transcurrir del tiempo estructuró su organización, delineó sus principios y forjó su código moral; su base era la de una sociedad rígidamente jerarquizada, que inicia desde el pequeño gangster o pistolero hasta el jefe o padrino. Realmente es una contra sociedad, un estado dentro del Estado; el padrino es la cabeza central de una familia, está presente en los negocios pero con las manos siempre limpias; cuando algo o alguien le impiden obtener sus intereses en los negocios, emerge la guerra y luego vienen los tratados de paz.¹⁰⁴ El padrino actúa siempre por fuera de la autoridad oficial y de las leyes del Estado; es por ello que aparecen códigos y conceptos, que se constituyen en pacto de caballeros, el honor, la *cosa nostra* que significa asunto nuestro y no de usted (Arango y Child, 1987).

Expresan Arango y Child (1987) que, al resurgir el tráfico de cocaína en la década de 1960 y presentarse la activa participación de traficantes colombianos, emerge la mafia colombiana, haciendo extensivo el término siciliano a los colombianos, por el parecido en los negocios ilícitos de narcóticos, pero con amplias diferencias en lo que respecta a organización, código moral, principios, relaciones con el Estado y fuerzas represoras del crimen; de tal manera que comenzó a armarse la red del narcotráfico colombiano, surgiendo una nueva mafia que ingresaba al convulsionado mundo del narcotráfico internacional que hasta entonces estaba dominado por sicilianos, franceses y norteamericanos.

Como organización, la mafia colombiana comienza a ganar espacios importantes para su negocio a nivel internacional, nacional y local, tal como lo muestran Arango y Child (1987) cuando enfatizan que a inicios de la década de 1970 el mercado norteamericano se amplía notablemente y, además de armar la red de tráfico de cocaína, aparecen las primeras siembras

¹⁰³ Hans-Georg Behr (1981) “*La droga, Potencia Mundial*” citado en Arango y Child(1987)

¹⁰⁴ Hans-Georg Behr (1981) “*La droga, Potencia Mundial*” citado en Arango y Child(1987)

de marihuana en la región de Urabá, las que se van extendiendo en lo que es considerado como el surgimiento de una fiebre alrededor del cultivo de la yerba; se vincularon grandes sectores de la población a las nuevas siembras, incluidos los Indios Cunas que invirtieron los créditos de la Caja Agraria en estos cultivos; y en los barcos bananeros y madereros se exportaban entonces cocaína y marihuana desde Urabá, con la complicidad de autoridades aduaneras y policivas.

En 1974 se terminó la bonanza marimbera por estrictos controles en los puertos norteamericanos. Al desplazar la marihuana hacia la Guajira, los comerciantes de Medellín deciden especializarse en el tráfico de cocaína, regularizándolo e intensificándolo en Santacruz (Bolívar), Medellín y Norteamérica. Así, Medellín se convierte en el epicentro de una nueva industria transformadora y en el puerto principal de embarque del producto final; esta red de narcotráfico antioqueño se complementó con la activa participación de altos oficiales de las instituciones encargadas de la represión del delito, con abogados a sueldo y políticos que se pusieron al servicio del tráfico de influencias y con la conformación de grupos de pistoleros para la defensa personal de los nuevos capos (Arango y Child, 1987).

En realidad, el grupo de narcotraficantes y contrabandistas de los finales de la década de 1960 e inicios de la década de 1970, constituye el germen de la famosa mafia colombiana; algunos han muerto víctimas de vendettas, otros viven modestamente y otros continúan en el narcotráfico con éxito o en la vida pública (Arango y Child, 1987).

La mafia colombiana, a diferencia de la de origen siciliano, no inició su trabajo en forma cerrada sino que trabajó de puertas abiertas, permitiendo la vinculación de diversidad de sectores y estamentos sociales, vinculación que podían hacer como socios o mediante el sistema de la “*apuntada*”, mediante el cual llegaron al narcotráfico gran gama de personas como profesionales, políticos, atracadores de bancos, estafadores, militares, policías, comerciantes quebrados, prostitutas, desempleados, amas de casa, intelectuales, banqueros, artistas, ganaderos y agricultores (Arango y Child, 1987).

Pero ante las puertas abiertas para todos, la falta de organización, el dominio de mercado por parte de una sola organización y el carácter democrático de la mafia, originado en Antioquia, se generó gran expectativa en la gente para alcanzar lo que por otros caminos no podrían lograr; ello constituye una debilidad de la mafia criolla, en especial frente a organismos represivos del narcotráfico norteamericano que han podido infiltrarse, pero es a la vez, según un narcotraficante colombiano,¹⁰⁵ *“una de las causas del éxito, ya que es una mafia muy difícil de desarticular, pues cada capo es el jefe máximo de su organización. Es muy difícil acabar con la organización, simplemente porque no existe. Si alguien se cae o por cualquier razón pierde sus mercados, su puesto es ocupado inmediatamente por otro u otros.”* (Arango y Child, 1987).

No obstante, pese a su debilidad por ser de puertas abiertas, a nivel internacional esto la hace más fuerte; pues, según Arango y Child (1987), la mafia colombiana, con colaboración de norteamericanos, bolivianos y peruanos, ha armado una verdadera red y cadena internacional para la comercialización, procesamiento y transporte del producto; la cadena inicia en la selva boliviana, de donde se transporta la base de cocaína a Colombia en avioneta para ser procesada en el oriente colombiano, de allí se transporta a ciudades del interior para luego embarcarla a los Estados Unidos y en mínima parte hacia Europa. Esta amplia y compleja red exige a los narcotraficantes colombianos disponer de infraestructura costosa, estructuras, equipos y personal humano calificado y especializado en todas las áreas, desde el piloto de avión hasta el especialista en el mundo financiero de Norteamérica, pasando por el manejo de armas y equipos de comunicación. En forma directa o indirecta, decenas de miles de personas han obtenido sus últimos años de ingreso del narcotráfico. (Arango y Child, 1987).

Arango y Child (1987) ilustra sobre las rutas de narcotráfico para ese entonces, a saber:

- Líneas comerciales, con o sin participación de la tripulación, pero implica la complicidad de empleados de la compañía y autoridades.

¹⁰⁵ Conversación de uno de los autores con un capo de Medellín, con Arango o Child (1987)

- Los vuelos Charter, que son avionetas dedicadas a transportar la droga, cuyo destino final es territorio norteamericano, las Bahamas, Jamaica o México.
- Vía Marítima en cargueros comerciales, que aunque no es la más usual ni la más confiable, se ha utilizado en algunas épocas. Se han presentado casos como en la flota mercante Grancolombiana e incluso en los barcos de la Armada Nacional, como es el caso del velero insignia “*Gloria*”.
- Personas transportadoras al por menor, llamadas mulas, que transportan el producto ya sea en el equipaje o en su cuerpo; por lo general son personas de escasos recursos, pero también han servido de mulas las reinas de belleza, los deportistas, toreros, minusválidos y hasta diplomáticos.

Fabio Castillo (1987), también ilustra sobre la organización del narcotráfico en Colombia y su gran poder de influir en las demás organizaciones mediante acciones y negocios con personajes estratégicos; a continuación se señalan “*gestiones o acciones*” que muestran la habilidad de los miembros del narcotráfico colombiano, en Castillo (1987).

- Después de conformado el exitoso MAS, se reunieron para conformar un cartel en sentido técnico: una asociación de traficantes de cocaína que se conciertan para controlar mercados y precios de la droga.
- Acuerdos para la creación de servicios adicionales como empresas de seguros que respondan por el 100% del cargamento en caso de ser incautado y, si lo introduce en Estados Unidos, sólo cobra un porcentaje.
- Alquiler de rutas garantizadas.
- Empresas de Courier que transportan y entregan la cocaína en la Florida; en 1986 capturaron a cuatro sujetos con los distintivos de las empresas Servicomercial y Arca Express.
- Cada narcotraficante tenía un color que los distinguía ante algunas autoridades norteamericanas para que “*no vean*” ciertos embarques de cocaína. El color azul para el Clan Ochoa, el amarillo para la organización Escobar; al igual se distribuyeron los mercados, Nueva York para el Cartel de Cali, Florida para el Cartel de Medellín, California y Los Ángeles para el que logre consolidar la mayoría, del cual se apoderan los

Rodríguez Orejuela. Esto llevó a un complejo desarrollo de claves con la combinación de colores y letras.

- El clan Ochoa fue el más hábil para comprender la organización como factor de poder y entró en contacto con la mafia italo-norteamericana; esta alianza fue conocida como “*pizza connection*” de Nueva York, una red de pizzerías controlada por la mafia de los Estados Unidos para distribuir la cocaína de los Ochoa.
- A Ledher le correspondió el trabajo político pero cayó en crisis económica, por lo cual lo mantuvo el Cartel de Medellín, donde terminó como “*cocinero*” y supervisor de campo en los laboratorios de Tranquilandia.
- En 1984, cuando Jorge Ochoa manifestó ante May Merlmestein que estaba en capacidad de enviar 2000 kilos de cocaína semanales a Estados Unidos, Pablo Escobar tenía montado un sistema de distribución a nivel internacional, mediante el cual podía ingresar a Estados Unidos un promedio mensual de 1500 kilos y otra buena cantidad a los mercados europeos con puente en Caracas.
- Se calcula una ganancia mensual de 700 millones de pesos, con lo cual Pablo Escobar podía ganarse la simpatía popular con obras sociales y la alcanzó con su programa Medellín sin Tugurios.
- En un informe del R-2 de la Aduana, se sostiene que la red de la Phillip Morris, el mayor contrabandista de cigarrillos Marlboro hacia Colombia, fue tomada por Pablo Escobar, pues compró los dos buques y asumió el control del muelle 3 de Ciudad Colón, de donde salen los buques con cigarrillos para las playas colombianas, llegando por la ruta Maicao - Santa Marta - Bogotá, entre otros; y así, cada paquete de Marlboro que se vendía junto a los semáforos, lavaba un dólar de Pablo Escobar.
- Se consolidaron dos grandes carteles: El Cartel de Medellín dirigido por Pablo Escobar, el Clan Ochoa y Rodríguez Gacha, que ejercen control sobre toda la costa atlántica; y el Cartel de Cali, dirigido por los Rodríguez Orejuela y Santacruz Londoño, con dominio en la parte sur del país.

Y un aporte útil de Fabio Castillo (1987) es la ilustración de la forma en que la red del cartel de Cali extiende sus negocios y se muestra, mediante organizaciones legalmente constituidas, como organizaciones financieras, droguerías, fundaciones, periódicos, club

deportivo, servicios de seguridad, oficinas de asesorías, emisoras, revistas, entre otras; de tal manera que la invasión del narcotráfico en toda clase de organizaciones es un hecho evidente; lo difícil de confirmar hasta el momento es si la mafia colombiana tuvo alguna influencia o aporte al M-19 para apoyar la toma del Palacio de Justicia. Castillo (1987), respecto a la relación de los capos con el M-19, comenta que en cuanto Rodríguez Orejuela se vio cerca a la extradición a Estados Unidos mediante un informe publicado en el periódico el Espectador, le pidió apoyo a Pablo Escobar Gaviria, quien en ese tiempo trabajaba con unos ex guerrilleros del M-19 en Antioquia, los hermanos Carvajalino, pues ellos se habían retirado de una célula virtualmente exterminada y se alquilaron para hacer trabajos sucios de la mafia. No obstante, se trata de aseveraciones que pasan de persona a persona, que alguien dijo, que alguien vio, por lo cual el autor no confirma esta relación, sino que simplemente lo comenta.

Entonces, en el entendido que el enfrentamiento en la batalla del Palacio de Justicia se da entre dos actores-organizaciones, donde las acciones del gobierno colombiano están representadas por instituciones que tienen políticas y estructura legitimada desde la Constitución Política, mientras que las del M-19 están representadas por subgrupos al interior del mismo, organizados exclusivamente para esta actividad pero sin una estructura organizacional fuerte que les hubiese permitido actuar con libertad y disponibilidad de recursos necesarios para el enfrentamiento, donde su mayor legitimación está dada por la autoridad carismática que se adquirió en las acciones previas a la Toma del Palacio de Justicia, tales como el robo de la espada de Bolívar, el robo de armas al Cantón Norte, la Toma de la Embajada de República Dominicana, entre otros, es evidente la desventaja del M-19 frente las Fuerzas armadas. Es algo común en esta clase de tomas pues por lo general, cuando un gobierno se enfrenta a grupos insurgentes, probablemente pierde algunas batallas y los resultados más catastróficos lo sufre la ciudadanía; pero al final siempre es el gobierno quien triunfa, sea mediante procesos políticos, mediante alianzas con otros países, mediante procesos castrenses, etc.

Es de resaltar que, aunque el gobierno colombiano tenía su aparato estructural organizado, no obstante, la forma como respondió al hacer la retoma del Palacio de Justicia, deja ver su falta de planeación y de táctica para recuperar la institucionalidad y salvar la vida

de los rehenes. Por las noticias e investigaciones posteriores se denota que bien hubo una respuesta agresiva y sangrienta que pasó por encima de cualquier acuerdo de cese al fuego y de cualquier política de paz que hubiese para la época de los hechos; aún no se comprueba si esta agresiva respuesta de parte de las Fuerzas Militares no fue más que un estilo de emboscada al M-19 para acribillarlo y descargar la ira guardada desde el robo de armas en Cantón Norte o si fue una forma improvisada de responder que carecía de un plan previo que indicara qué hacer frente a esta clase de tomas, pues existe diversidad de opiniones, pero no hay pruebas ni última palabra al respecto.

Simón (1957)¹⁰⁶, al describir la toma de decisiones en manos del hombre administrativo en el contexto de la toma de decisiones a nivel organizacional, explica que en este caso funciona en un campo de racionalidad acotada, estimulado más por lograr un nivel de satisfacción que de maximización; es decir, no toma decisiones derivadas del análisis de todas las alternativas. No se conoce ningún estudio o documento que pruebe si tanto M-19 como Gobierno colombiano (en especial Fuerzas Armadas) hubiesen hecho una evaluación o estudio de todas las alternativas; del M-19 se conoce que uno de sus miembros, cansado de experimentar enfrentamientos con el Ejército pese a haber firmado acuerdos de cese al fuego, se le ocurrió la brillante idea de hacerle un juicio al Presidente Betancur y la forma de lograrlo era tomándose la Corte Suprema para mostrarle el magnífico hecho al mundo. Existen documentos que tratan sobre el plan del M-19 más no evidencian un estudio de alternativas, no previó la agresiva respuesta del Ejército, probablemente se confió de su experiencia en la toma de la Embajada de República Dominicana. Por otra parte, asumiendo que no actuó con dolo, no hay evidencias de que el Presidente Betancur o las Fuerzas Armadas hubiesen realizado una posible selección de alternativas para elegir la mejor, de tal manera que se recuperara el Palacio de Justicia y se salvara la vida de los rehenes; es más, en su afán desmesurado primó el deseo de ganar una batalla para desocupar una infraestructura sobre salvaguardar la integridad de los rehenes.

¹⁰⁶ Citado en Parsons (2007)

En procura de entender esta situación desde Simon (1957),¹⁰⁷ se diría que el problema radica en comprender las limitaciones de la racionalidad que operaba al interior de cada Actor-organización, en especial porque no es posible que el tomador de decisiones analice toda la información y las opciones cuando está enfrentando un problema; ello significa que tanto información como opciones o alternativas pueden excluirse dado que se contrastan a otras actitudes, valores, intereses y metas más convencionales o intensamente arraigadas.

De acuerdo con Simon, la toma racional de decisiones debe entenderse a partir del contexto organizacional y psicológico en el que se están tomando las decisiones. Así, en el mundo real los actores, al tomar decisiones, no se enfrentan a organizaciones que carecen de valores, prejuicios, cultura, historia y experiencia; es en tal sentido que los tomadores de decisiones no pueden saber cuál será su impacto y, al no existir forma de comparar la utilidad de diversos impactos, es imposible que en la práctica exista una relación directa y transparente entre impactos de una decisión y medios empleados para cumplir una meta (Parsons, 2007). El M-19 pretendía un juicio al Presidente Betancur ante la Justicia Colombiana pero, al verse agresivamente atacado, se sostuvo en la idea de no rendirse porque tenía muy claro el objetivo a alcanzar. Ya que este hecho fue de alto impacto en el país, entregarse hubiese sido vergonzoso y la causa de pérdida de credibilidad de la sociedad colombiana. Se puede entender esta decisión como la técnica del maximin¹⁰⁸, dado que el no rendirse era la opción cuyo peor resultado era mejor que el peor resultado de otras opciones. Por su lado, el Presidente Betancur decidió asignar la responsabilidad del operativo militar al Ministro de Defensa, General Miguel Vega Uribe, quien a su vez nombró al General Arias Cabrales para que dirigiera el operativo de las acciones militares, impartiendo la orden de mantener las instituciones y recuperar el Palacio de Justicia con las debidas precauciones para garantizar la vida de los rehenes. Tomó la decisión de no negociar porque, a su juicio, las exigencias del M-19 no eran negociables. Además no asumió en forma directa el operativo militar, según facultad otorgada por la Constitución de 1886 porque, según su análisis, el grupo insurgente

¹⁰⁷ Citado en Parsons (2007)

¹⁰⁸ Técnica de comparación de utilidad de las opciones, poco sutil, cuyo uso es ayudar a decidir en un contexto de mayor incertidumbre entre dos o más opciones, de los autores Clelland y King 1971, Benn y Mortimore 1976, citados en Aktouf (2001)

había quebrantado las instituciones y la respuesta del gobierno debía ser un operativo militar, además porque tenía que seguir atendiendo el resto de asuntos que implica la actividad nacional¹⁰⁹. Las Fuerzas Armadas aplauden al Presidente Betancur por la decisión que tomó, pues según el Gral. Vega Uribe, la toma de esa decisión implica una fuerte fortaleza moral. El general considera que se debe tener en cuenta que las condiciones bajo las cuales se tomaron las decisiones de este operativo fueron bajo el fuego de las ametralladoras, entre muertos, sangre, gemidos y dolor y que difiere mucho la toma de decisiones mirando televisión a la toma de decisiones bajo el impacto psicológico de los problemas de la guerra; de igual manera manifiesta que, en relación con riesgos inherentes a toda operación militar en términos de vidas humanas, él señaló que no podía responder ni asegurar que en esa operación no habría muertos dada la naturaleza de la agresión del M-19; informó además que, en vista de que desde octubre de 1985 tenían informaciones de inteligencia sobre las pretensiones del M-19, todos estaban alertas para disponer de elementos de reacción con capacidad de operar inmediatamente.¹¹⁰ Son manifestaciones claras de que las organizaciones, por estar compuestas de recursos humanos principalmente, tienen implícita una historia, unos valores, una cultura, unos prejuicios que orientan sus decisiones; la misma naturaleza biológica y social del ser humano implica una carga de emociones y pasiones en sus acciones. La elección totalmente racional sólo es posible en actividades rutinarias y de bajo impacto.

Para entender la toma de decisiones como organización tanto del M-19 como del gobierno colombiano, Hall (1986) elabora un concepto que aporta una perspectiva para comprender las relaciones de las instituciones con el Estado y con la sociedad. Al respecto:

“Por una parte, las organizaciones pueden estructurar la lógica misma asociada la acción racional desde determinada posición social; por otra, las organizaciones son indispensables para la difusión de ideologías entre múltiples actores sociales [...] las relaciones organizacionales pueden alterar la lógica esencial de la racionalidad política de muchos actores al

¹⁰⁹ Con base en entrevista simulada de Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

¹¹⁰ Con base en entrevista simulada de Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

modificar su relación con otros actores. La organización no sólo altera el poder de un grupo social: también puede afectar la interpretación que éste hace de sus propios intereses y, por ende, la orientación de su influencia.”(Hall, 1986, 277-280)¹¹¹

En el caso de las decisiones administrativas relacionadas con el crecimiento de la empresa, el resultado se obtiene de elecciones estratégicas, pues las disposiciones institucionales constituyen medios para alcanzar determinados fines estratégicos; sin embargo, en el caso de los tomadores de decisiones políticas Hall tiene sus dudas, pues en política, con mayor frecuencia, son las estructuras las que determinan estrategias. De hecho, la historia enseña que los arreglos políticos son menos manipulables que la organización de las empresas, sin importar el tamaño de éstas; por ello, el aporte de Hall exige entender la forma en que las instituciones limitan la toma de decisiones dentro del gobierno, más allá de las normas constitucionales que también moldean y, con frecuencia, determinan las decisiones que se toman. (Parsons, 2007) Por ello, tanto la organización del Gobierno Colombiano, la organización del M-19 y la organización del narcotráfico colombiano, cada una a su manera, aunque hubiesen tenido aspectos para enfrentar de manera estratégica, también sus mismos reglamentos adoptados formalmente las han llevado a tomar determinadas decisiones que, aunque alineadas a sus principios, han estimulado a sus actores más por las ideas, la personalidad y su historia.

4.2.3 El caso desde la perspectiva del proceso político gubernamental

Al analizar el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia desde la perspectiva del modelo de la política gubernamental es preciso analizar a los actores desde sus intereses, el significado de poder, el conflicto y los compromisos o pactos, tratando de identificar las maniobras que ejecutan a fin de alcanzar lo que se proponen; es decir, el desarrollo de todo “*un juego*”, cuyo resultado final bien puede ser ganador-perdedor, ganador-ganador o perdedor-perdedor.

¹¹¹ Cita textual en Parsons, (2007)

Se trata por tanto de al menos intentar definir quién jugó y los factores que determinan la posición de cada jugador, qué determina la influencia relativa de cada jugador, cómo se combinan las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en decisiones y acciones gubernamentales; pues el poder explicativo del Modelo III se cumple cuando se desarrolla el juego identificando el canal de acción, los jugadores, sus preferencias y sus pujas que dan lugar a la acción en cuestión; intenta explicar los detalles del juego que hicieron posible la victoria, atendiendo las diferencias, los malentendidos y confusiones que llevaron al resultado real. (Allison, 1988).

Ello implica el análisis de un campo donde los jugadores tienen intereses competitivos y por tanto sus prioridades dependen de la posición de un grupo en una organización o de una organización en determinado contexto, pues generalmente tienen mayor interés en los problemas inmediatos más que en los estratégicos, porque los problemas inmediatos se presentan con alta frecuencia. No se trata sólo de identificar el logro victorioso sino lo que le permitió conseguir la victoria al ganador, *si es que hay ganador*.

En el Gobierno Colombiano, como actor fundamental, se pueden notar ciertas “*partidas*” del juego cuyo propósito era asegurar un proceso de pacificación completo y que marcara la historia del país; no fue simplemente al azar que Belisario decidió que su política de paz fuese el eje de su gobierno; ello implicó trabajar fuertemente en las relaciones internacionales para fortalecer la política exterior colombiana y ganarse el respeto por su adecuada gestión económica, social y política.

El Presidente, al poner en marcha su política internacional, desde su discurso de posesión anunció que buscaría el ingreso de Colombia al grupo de los Países No Alineados y, tres meses después, el canciller colombiano, Rodrigo Lloreda Caicedo, fue elegido como presidente del XII Período Ordinario de sesiones de la Organización de Estados Americanos; esta elección se interpretó como el apoyo de la comunidad latinoamericana a la nueva posición de país en el contexto internacional. De tal manera, Betancur siguió buscando mayor influencia en Centroamérica y el Caribe y por ello, a regañadientes, envió representantes a la reunión del Foro Enders que se celebró en octubre en San José de Costa Rica. De hecho, tuvo que ser cuidadoso al cambiar la concepción de política internacional del gobierno anterior, la

cual se caracterizaba por el anticomunismo y por el predominio de lo político sobre lo económico y lo jurídico. Durante la visita a Bogotá del mandatario norteamericano Ronald Reagan, Betancur criticó el orden económico internacional y el papel que ha jugado Estados Unidos en el mismo y sugirió el análisis objetivo y respetuoso entre iguales en la comunidad jurídica internacional, manifestando que de la No Alineación se debía hacer la filosofía para buscar la propia identidad. Esta nueva actitud respecto a Estados Unidos requería deshacerse del anticomunismo, pues de lo contrario sería imposible poner a funcionar el proceso de reconciliación doméstico con los grupos guerrilleros. Las relaciones con Cuba no se restablecieron formalmente pero alcanzaron un punto de cooperación bilateral que no había sido posible desde la victoria de la revolución del Movimiento 26 de julio en 1958. Ello conllevó al acercamiento a líderes políticos de tendencia centro-izquierdista en el mundo, tales como Olof Palme, Francois Mitterrand y Felipe González, quien era miembro de la Internacional Social-Demócrata y asumía una posición de desacuerdo y confrontación amistosa con la administración Reagan en la crisis centroamericana. De alguna manera, el presidente de Colombia revivió el vínculo con España.¹¹²

Y así, en medio de críticas débiles en el sentido de que la nueva posición acarrearía costos económicos, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, de composición bipartidista, apoyó unánimemente el ingreso de Colombia al Movimiento de los Países No Alineados. Con base en ello, en enero de 1983 el gobierno pidió formalmente su aceptación y el 17 de marzo de 1983, en la séptima asamblea del Movimiento en Nueva Delhi, el ingreso fue aceptado por unanimidad.¹¹³

En 1982, el país recibe tres premios nobel, Alfonso García Robles, Alva Myrdal y Gabriel García Márquez, a raíz de lo cual el primer ministro del gobierno socialista sueco, Olof Palme, mediante una carta a Betancur y a otros líderes de países centroamericanos, expresó su esperanza en que se iniciaran negociaciones para preservar la paz en la región; especial importancia tenía Gabriel García Márquez, pues a pesar de haber votado por el candidato que venció Betancur, posteriormente manifestó su interés de participar en la política

¹¹² En "La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989)

¹¹³ En "La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989, p.82)

internacional colombiana y que utilizaría su acceso a los medios para colaborar en el proceso de pacificación de Centroamérica. Y efectivamente, una vez condecorado por el gobierno de México, regresó a Colombia, poniendo a disposición del presidente sus buenos oficios y sus excelentes relaciones con gobiernos y personas que resultaban claves en la cruzada de pacificación: Fidel Castro, el régimen sandinista, el mexicano, Felipe González, Francois Mitterrand y otros regímenes socialistas de Europa.¹¹⁴

De hecho, atendiendo a las intenciones y gestiones realizadas para avanzar en el proceso de la política de paz, se puede afirmar que Betancur perdió varias partidas del juego, por no decir, perdió el juego completo. Pues avanzado buen trecho de su gobierno, a nivel interno, no contó con el suficiente respaldo, ni siquiera de su propio partido, para llevar adelante lo medular de su programa de gobierno: la Paz y las reformas para materializar una apertura democrática. Con el débil respaldo bipartidista, recurrió a diversos foros, escenarios abiertos y comisiones *ad hoc* para impulsar sus propuestas, con participación de personalidades que representaban las fuerzas sociales, sin tener en cuenta la afiliación política. (Peralta Barrera, 2007).

Además, un juego también se puede perder por factores externos e imprevisibles. La estrechez económica y el impacto del terremoto de Popayán, la desaparición de Armero y la toma cruenta y devastadora del Palacio de Justicia, irían dejando expósitos en el imaginario colectivo y desdibujados de la agenda del Gobierno la Cumbre Política Multipartidista, la Comisión de Paz, el Diálogo Nacional y los Acuerdos de Paz. (Peralta Barrera, 2007)

Si hay algo claro en este trágico caso es que tanto el gobierno colombiano como el M-19 buscaban, cada cual a su manera, ganar espacio en cada jugada para obtener poder: el gobierno colombiano para preservarlo y no decaer, el M-19 para escalar al poder. No obstante, Allison (1988) recomienda explicar los detalles que hayan hecho posible la victoria; pero en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia habrá que comenzar por determinar si hubo victoria y, en caso de haberla, quién la obtuvo.

¹¹⁴ En “La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989, Pp.81-82)

Se debe por tanto recurrir a la comprensión de los resultados del juego estratégico y al final determinar la relación resultante que puede ser la de ganar-perder, la de ganar-ganar o la de perder-perder. En este sentido, hablar de la victoria obtenida conlleva a explicar de qué se trata, qué se entiende por victoria, desde su etimología hasta el contexto de este adverso evento.

Victoria, en la mitología romana, es la diosa que personificaba el triunfo; hija de Estigia, la representaban como una mujer alada, normalmente en actitud de ceñir una corona de laurel a los vencedores y césares; en la mitología griega la diosa de la victoria se llama Niké, con gran capacidad de correr y volar velozmente. Niké era su apodo y significaba “*victoriosa*”; la representaban con alas y portando una palma o guirnalda;¹¹⁵ de modo que en ambas mitologías es significado de triunfo, de vencedor del enemigo, de sagacidad y velocidad para vencer. Según la RAE, victoria es la superioridad o ventaja que se consigue del contrario.

Con la breve ilustración, surgen una serie de interrogantes en relación con quién obtuvo la victoria sobre quién, si el gobierno colombiano sobre el M-19, el M-19 sobre el gobierno colombiano, o bien, en últimas analizar si hubo victoria o simplemente pérdidas para ambos actores.

Surge entonces la necesidad de rememorar los motivos de cada actor para emprender esta acción y por supuesto ejecutarla, por lo cual es básico recordar que los tres modelos de Allison no se pueden tratar de forma aislada y por tanto se recurre al Modelo I, sobre las razones de cada actor para decidir la toma del Palacio de Justicia de parte del M-19 y la retoma del palacio de parte del gobierno colombiano.

Respecto al M-19, según el documento “*Antonio Nariño por los Derechos del Hombre*”,¹¹⁶ su objetivo era ocupar las instalaciones del Palacio de Justicia en una acción destinada a convocar a la Nación para enjuiciar al gobierno del presidente Belisario Betancur

¹¹⁵ En la página Web <http://es.wikipedia.org>

¹¹⁶ Documento denominado también *Oiga Hermano*, cuyo texto fue reproducido en Revista Semana, edición 184 de 18 de Nov/1985.

por su incumplimiento a las promesas de paz y por traición a los Acuerdos suscritos en Hobo, Corinto y Medellín; en este orden, no hubo ninguna victoria del M-19 sobre el jefe del estado colombiano dado que ni siquiera se comunicó por vía telefónica con el M-19 ni con los magistrados; de hecho, Betancur entró en el juego de dar falsas esperanzas al presidente de la Corte Suprema manifestándole que ya lo llamaba o que había marcado pero que estaba ocupado; como también jugó a conformar una comisión de diálogo, fingiendo tomar el consejo de García Márquez pero en ningún momento expresó explícitamente voluntad de diálogo o negociación.

De todas formas, desde antes de la toma y después de la misma, se estuvo presentando un estilo de juego entre el gobierno colombiano y el M-19, como lo señala Carrigan (2009), al mostrar que el M-19, antes de las negociaciones de 1989, había sido reducido a 800 hombres y mujeres armados, los cuales le sirvieron al manto de la amnistía y a la participación política legal; cuando decidieron dejar la “*lucha armada*” se dirigieron de forma directa al Ejército e iniciaron sus negociaciones no con el gobierno sino con los generales del Ejército; luego informa que el M-19 no confiesa qué arreglos se hicieron, qué garantías se dieron; no obstante admitió implícitamente la red de complicidad que une la autoridad civil con la militar y que garantiza todo poder civil en Colombia.

En cuanto al gobierno colombiano, desde la perspectiva del actor racional, decide retomar el Palacio de Justicia y no dialogar y mucho menos negociar, pues esta acción con el terrorismo o con grupos insurgentes equivale a darles la victoria, dado que el hecho de la negociación en sí es un gran logro (Castro, 2009); entendiendo que no negociar con el M-19 equivalía a no permitirle la victoria, entonces qué clase de victoria obtiene el gobierno colombiano? Si bien, al final neutraliza al M-19 y las fuerzas militares retoman el Palacio de Justicia, retoman prácticamente un campo santo, cuando ya no hay con quién combatir en las mismas condiciones, pues ya los rivales y rehenes han muerto y los pocos civiles indefensos son torturados y desaparecidos; se podría afirmar por tanto que la victoria significativa fue el asesinato de los integrantes del M-19, Magistrados y civiles, cual si el objetivo propuesto e implícito fuese asesinar a los tomadores del Palacio, más no la recuperación de la institucionalidad.

Dávila Ladrón de Guevara (1998), refiriéndose a las Fuerzas Militares de Colombia en el gobierno de Betancur, manifiesta que diversidad de hechos evidenciaban las relaciones conflictivas entre el gobierno y las instituciones armadas mientras se desarrollaban las negociaciones con los grupos guerrilleros, con una reafirmación inicial de la subordinación. Primero, pese a las declaraciones y actitudes en contra, se sometieron a las denuncias e investigaciones de la Procuraduría relacionadas con la vinculación de las Fuerzas Armadas a grupos paramilitares; segundo, a pesar de las manifestaciones de descontento, finalmente aceptaron la exigencia del Presidente respecto a su obligación de no deliberación, asunto que condujo a la renuncia del Ministro de Defensa a inicios de 1984; tercero, mientras el Presidente se proponía implementar reformas dentro de la estructura organizativa de estas instituciones, éstas revivían la acción cívico-militar como un mecanismo para reafirmar su presencia en la sociedad; cuarto, la Nación se sometió al fallo del Consejo de Estado que la obligaba a indemnizar los excesos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas a una víctima de la represión durante el gobierno de Turbay Ayala; y quinto, en pleno desarrollo de los Acuerdos, la orden presidencial de detener el combate contra el M-19 fue acatada y se permitió la salida de estos grupos guerrilleros de las montañas, en las que estaban rodeados y acosados militarmente.

Si bien, el Modelo I de Allison permite concluir, con base en documentos oficiales, que la racionalidad que movió a las Fuerzas Militares para retomar el Palacio fue la soberanía del Estado, la institucionalidad y la orden presidencial, en este modelo de Política Gubernamental se podría demostrar que habría otras razones no oficiales que llevaron a las Fuerzas Armadas a retomar el Palacio de Justicia a sangre y fuego. Son razones implícitas en todo el proceso que algunos autores han identificado y que hacen parte de todo un sistema de acciones y actores diversos, que pudieron influir fuertemente para cumplir un fin sin importar los medios, y de hecho, son intenciones muy difíciles de confirmar mediante una prueba.

Tanto así que Dávila Ladrón de Guevara (1998) comenta que basta revisar los hechos de la toma y contratoma del Palacio de Justicia como uno de los efectos de los cinco hechos ya mencionados; pues más allá de lo trágico de las acciones, estas circunstancias constituyeron la

oportunidad para hacer explícitas las tensiones de la subordinación y la autonomía, para permitir que las Fuerzas Armadas recuperaran su función y, de hecho, su espacio político.

Y en realidad, las manifestaciones de la Fuerzas Armadas en el proceso de retoma fueron muy dicentes; en primer lugar, en la medida que ante el desafío guerrillero reaccionaron con la máxima utilización de las herramientas represivas, sin pedir autorización alguna, en contra de la política oficial de paz y obligando a una justificación posterior de parte del gobierno; en segundo lugar, por el manejo que se hizo de la toma y recontratoma, sin dar lugar a instancias de diálogo o negociación y anteponiendo siempre los objetivos militares como ejes de las acciones que se desarrollaron, esta era su interpretación de la defensa de la democracia; y en tercer lugar, por la acción del Presidente al asumir la responsabilidad política de lo sucedido, incluso de la orden de no detener el operativo, pero al mismo tiempo señalar que los procedimientos utilizados pertenecían al exclusivo ámbito militar y policial. Esta fue la definición más pragmática del modelo de relaciones civiles–militares que prevalecía desde la conformación del Frente Nacional; en ella se repartían vagamente responsabilidades y se respetaban mutuamente los linderos de acción de cada estamento. (Dávila Ladrón de Guevara, 1998)

De tal manera que en lugar de armonía y perspectivas compartidas para el manejo del orden público, lo común en el gobierno de Betancur fue el distanciamiento, la exclusión, el recurso a su subordinación obligada, la introducción de cambios en su organización institucional y un intento fallido de recuperación de la supremacía civil en el manejo de los conflictos internos, tal y como lo mostraron los sucesos del Palacio de Justicia. (Dávila Ladrón de Guevara, 1998)

En lo corrido de la década del setenta, cuando a nivel internacional el terrorismo y las guerras revolucionarias estaban en todo su furor, su efecto se extendió a nuevos grupos de Suramérica y algunas guerrillas de la fase rural saltaron al plano urbano, tales como el M-19 en Colombia, Alfaro Vive Carajo en Ecuador y Túpac Amaru en Perú, los cuales siguieron las tácticas iniciadas en el sur por los Montoneros, los Tupamaros y el ERP aplicándolas intensamente en sus países; pero de igual manera, para esta época los Estados utilizaron todos

sus recursos represivos, inspirados en la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyos efectos políticos fueron la centralización del poder político en el Ejecutivo, la sustitución parcial de los congresos mediante procedimientos de legislación de emergencia y el control o sustitución de la rama judicial mediante la creación de tribunales castrenses para juzgar a civiles. La Rama Ejecutiva asumió facultades con poderes judiciales y con control autónomo del presupuesto; es decir, se elevó el presidencialismo frente a otras ramas del poder, incluso en muchos casos se prohibió el funcionamiento de partidos políticos, se promovió la ausencia de crítica y de libertad de expresión y se acalló a la oposición. Por si fuera poco, una supuesta visión estratégica implicó el control militar directo de sectores económicos; el instrumento de legislación de emergencia denominado *estado de sitio* tuvo vigencia en Colombia casi por cuarenta años y otorgó descomunales facultades policiales al poder Ejecutivo. (Pardo Rueda, 2004).

Al ubicarse en la época de los hechos con el entorno internacional y nacional en lo relacionado con el conflicto, la concentración del poder en los mandos ejecutivos suministran alto nivel de autonomía no sólo al Presidente y sus Ministros, sino a toda entidad de este carácter, es un poder legitimado del cual también gozan las Fuerzas Armadas, y por tanto un factor que permite el movimiento de determinadas fichas en el juego de obedecer la autoridad presidencial y mantener el orden y la seguridad de la ciudadanía. De tal manera, la concentración de poder ejecutivo y la facultad de ejercer control militar directo, desencadenó en que el ejército se viera como creador de la Nación, manteniendo el papel de salvadores de la patria en peligro, pues según su racionalidad histórica, la independencia de Latinoamérica fue obra de los ejércitos y estos antecieron a la creación de los Estados; tal pensamiento tiene sus raíces en las tradiciones políticas autoritarias del siglo XIX, época en que le asignaban a las Fuerzas Armadas el papel de proteger la Constitución. (Pardo Rueda, 2004).

En este orden, la segunda mitad del siglo XX se identificó por la preocupación del tema de seguridad, la supervivencia de los Estados-Nación. Es una preocupación que en su concepción extrema y su naturaleza militar ante todo, configuró un liderazgo castrense tanto en la política como en el pensamiento de seguridad; de hecho, en muchos países este liderazgo le permitió a los militares tomar la dirección del Estado para asumir la defensa contra fuerzas

externas, conforme a la visión de la Nación amenazada; tal defensa se hizo con recursos militares, políticos y jurídicos, y además con todo tipo de brutalidades y abusos. La negociación política estaba fuera de este modelo para finalizar la guerra interna, sólo había lugar para la destrucción de la voluntad de lucha del enemigo interno. (Pardo Rueda, 2004) Razón por la cual se podría afirmar que el Presidente Betancur fue bastante perseverante al fijar como eje de su plan de gobierno una política de paz; es más, se la jugó por el todo dado que tanto el entorno internacional como nacional no estaba dado y él quiso posicionar una imagen de independencia del país frente a los países poderosos para poder implementar su política de paz; en este contexto, el haber logrado la firma de unos acuerdos de cese al fuego con los grupos insurgentes de la época, constituye una meta significativa y desafiante del Presidente Betancur.

Detrás de la legitimidad que posee el Estado, no se trató sólo de la defensa de las instituciones, como tampoco el M-19 tenía el único objetivo de hacer un juicio al presidente por traicionar los acuerdos de paz; ambos debieron ingresar en varios juegos, hicieron parte, de una u otra forma, de actividades sangrientas e indecorosas. Aunque ante la opinión pública cada cual se haya preocupado de plasmar una buena imagen y justificar tales acciones con la búsqueda de la soberanía, la paz, la equidad, es absurdo que en busca de estos valores ideológicos se hayan tenido que sacrificar tantas vidas. Esta situación fue compleja y desafiante a la vez, pues desde que Betancur lanzó su política de paz en este difícil entorno, era obvio que el 100% no iba a compartir la misma idea, dado que se afectarían determinados intereses. Infortunadamente, la opinión pública nacional se polarizó: de un lado, los que reconocieron la visión acertada del presidente para hallar el camino de una solución negociada al conflicto armado; y del otro lado, los que manifestaron injustamente la responsabilidad de legitimar la subversión al reconocer la existencia de “*causas objetivas*” de la violencia guerrillera, pues cada quien tenía una concepción diferente de lo que debía ser la paz. (Peralta Barrera, 2007).

En los estudios e informes que hay sobre este acontecimiento, se encuentran algunos aspectos que, aunque no son verdad jurídica, tienen un sentido útil para comprender la perspectiva política gubernamental.

El juego realmente inicia desde la política de paz necesaria para Colombia en esa época, lo que da inicio al juego de poder en relación con negociar. Belisario Betancur con su gabinete constituye el gobierno, siendo el jugador principal que propone el juego de negociar la paz y legítima tal juego desde su programa de gobierno. Es obvio que en ese momento en Colombia un presidente que lograra negociar la paz podría llegar a obtener el Nobel de Paz, lo que pudo ser una motivación implícita que dio lugar a este importante proceso en medio de la violencia que aquejaba al país. Por otra parte el M-19, como uno de los principales grupos guerrilleros de la época, que por cierto se había ganado la simpatía de la clase popular y de los más desprotegidos, decide entrar en el juego de procurar la paz y ser reconocido como un grupo político de poder que alcanza su legitimidad en el sistema político del país.

En este juego cada uno movió a su manera determinadas fichas, haciendo jugadas que pretendían, de una u otra forma, ganar según conveniencia; por tanto el flujo, la calidad y la cantidad de información jugó un rol importante; Betancur hizo sus jugadas moviendo a su conveniencia fichas básicas como el ejército nacional, la policía nacional, el ministerio de defensa, el poder legislativo y el ministerio de comunicaciones; sin embargo, en lo que respecta a ejército y policía, bien se pueden considerar en algunas acciones como fichas que se automovieron e hicieron jugadas a su manera, o bien, se pueden considerar como uno de los actores secundarios que en ciertos momentos entró a jugar de manera independiente, ignorando las decisiones del jugador principal. El M-19 por su lado, mueve sus fichas, que son los subgrupos organizados de miembros competentes al interior del grupo grande; se debe tener en cuenta que generalmente los grupos insurgentes nacen de una persona o de un grupo pequeño de personas con una ideología socio-política con gran capacidad de liderazgo y de crecimiento en el transcurrir del tiempo; pero que generalmente, una vez posicionado y con responsabilidades éticas ante la sociedad, pierde el control del grupo y, como consecuencia, comienza a tener fallas en la calidad y flujo de información y, de paso, de todos sus militantes, lo cual se constituye en una debilidad que es aprovechada por su contrincante. La infiltración o el espionaje, táctica de guerra tan antigua como las mismas guerras, es utilizada en uno y otro lado para debilitar al enemigo.

Y en la medida que se obtiene información aparece un tercer jugador, independiente de los dos principales, que ingresa al juego manejando un bajo perfil, como el que “*sopla al oído*”. Se trata del narcotráfico colombiano, que sólo años después cobra relevancia en lo que a la toma del palacio respecta, circunstancia que origina interrogantes aún sin resolver.

Son expectativas en relación con si este sangriento evento fue financiado con recursos del narcotráfico, toda vez que el interés de los grandes capos era detener o anular el proceso de extradición; por tanto su fin último no era causar un impacto socio-político sino simplemente acabar con un proceso que afectaba su desempeño en el campo de la mafia, y con la destrucción de los archivos, no se iba a lograr el objetivo de fondo, simplemente lo atrasaba; de todas formas, independiente de que el evento se haya o no financiado con recursos de los capos de la mafia, el caso es que ellos sí lograron su objetivo, en el sentido de retrasar el curso del proceso de extradición, toda vez que se quemaron los expedientes y además fallecieron los magistrados que tenían a cargo el tema de extradición; en este sentido el ganador, el único victorioso, es el narcotráfico colombiano, pero en forma temporal.¹¹⁷

Ahora bien, en muchas decisiones previas no se puede desconocer otro actor, más invisible pero representativo y muy poco resaltado en los informes alrededor de este evento, y es la élite dominante del país, pues al fin y al cabo es la que, en aras de obtener sus intereses de poder y dominio económico, intenta a toda costa postrar a las personas o grupos que surgen con el objetivo de luchar por la equidad y por los derechos de los más desprotegidos, máxime cuando en países como Colombia, los gobernantes tienen que respetar las peticiones de quienes financian su campaña política; en cuanto a búsqueda de poder, bien aporta Carrigan (2009),

“La mentira en el meollo de la óptica del mundo del M-19 era distinta a las mentiras de sus antagonistas en las élites, pero no por eso era menos fatal. La de ellos era la mentira de los puros de corazón, de los verdaderos creyentes, dueños de todas las respuestas, de los hombres

¹¹⁷ La muerte de los magistrados y la destrucción de los archivos no fue motivo de anular el proceso de extradición.

que practican una fuga de la realidad distinta pero que comparten con su enemigo una misma prioridad que lo abarca todo: la búsqueda del poder.”(Carrigan, 2009, 25)

En últimas, la búsqueda de todo grupo con cierto nivel de poder en el país, lo que busca es no perder su posición en la sociedad y, qué mejor, que ejercer su poder mediante un tercero y mediante la figura de Estado. El estado es la máxima figura del poder, dado que en él se halla la suprema acumulación de recursos: el monopolio de la fuerza, el dinero público, la capacidad para crear reglas de juego, la potestad de otorgar puestos y poderes subalternos, la facultad para extender redes que permitan cambiar las opiniones y creencias; además tiene el respaldo de fuertes organizaciones como el ejército, el sistema educativo y la hacienda pública. Todos estos recursos están a disponibilidad del gobernante, junto a poderosos sistemas de legitimación que inducen a la obediencia. (Marina, 2008).

En cuanto a juegos con la información y la falta de firmeza de la palabra de parte del gobierno colombiano, Olga Behar (1988) lo evidencia cuando describe, en relación con los acuerdos de Hobo, Huila, que el M-19 había planteado como opciones para la firma del acuerdo lugares como Garzón, Tres Esquinas y el Hobo; y después de varios días de negociaciones entre Bernardo Ramírez y Álvaro Fayad, eligieron el Hobo; para el encuentro los guerrilleros marcharon pasando por Tres Esquinas con gran aceptación de campesinos y ganaderos; pero cuando estaban cerca a Hobo, el 24 de agosto de 1984, escucharon la noticia del atentado a Carlos Pizarro, en Florida, camino a Corinto, Cauca. Al atardecer se firmó la tregua y hubo una fiesta popular, con firma de autógrafos incluida, los cinco días siguientes; pero al regresar, la marcha no fue tranquila dado que el ejército rodeaba la zona, a pesar de los albores de la tregua.

Posteriormente el M-19 imparte instrucciones para que se desplacen a Yarumales, Cauca, a celebrar juntos y en paz las festividades; pero sus marchas fueron duras y largas, siempre evadiendo el ejército que, a pesar de la tregua, tenía órdenes de hostigar y atacar a la guerrilla. Estaba en marcha la “operación garfio” en la cual 7000 soldados de élite de contraguerrilla intentarían aniquilar toda la estructura político-militar del M-19. Hubo

combates fuertes durante 21 días con guerrilleros comandados por Carlos Pizarro, cuyo resultado fue el compromiso del gobierno de Betancur para extender la tregua hasta mayo de 1985; este mes fueron duros y permanentes los enfrentamientos, incluso ocurrió el atentado contra Antonio Navarro Wolff en Cali, por lo cual Pizarro anunció en público que la tregua había finalizado. (Behar, 1988, 40) De tal manera que unos acuerdos de paz firmados en papel no tuvieron ningún resultado, pues en la práctica no había lugar para la paz y no estaban dadas las condiciones ambientales.

Behar (1988) muestra la importancia del flujo de la información entre los actores cuando describe que desde el Congreso de los Robles en febrero de 1985, por cierto prohibido por Betancur, se veía venir la crisis de la tregua y con el atentado a Navarro Wolff se perdían las esperanzas de continuar con el diálogo y la negociación; al romperse la tregua. Carlos Pizarro, en declaraciones de prensa, acusa al ejército de haber reiniciado las operaciones ofensivas y anunció que el M-19 haría lo propio; empero, esta declaración se divulgó al revés, se dijo que el M-19 había roto la tregua; he aquí el papel que han jugado los medios en situaciones de conflicto interno.

Se considera entonces que ante este confuso proceso de paz, firmado en papel pero disparando las armas en la práctica, ante un estilo de incumplimiento, por no decir deslealtad por parte del gobierno colombiano en los acuerdos, es lógico que los afectados hubiesen buscado una retaliación y, por supuesto, para una ofensa de tal magnitud, un contraataque de gran impacto; ello da lugar al inicio de las ideas y surge la brillante idea de Fayad, que meses después sería una realidad. Behar (1988) describe el diálogo entre Fayad y el “gordo”;

“Hermano, porqué no enjuiciamos a ese señor que está incumpliendo los pactos? Enjuiciarlo significa un tribunal. Yo he visto que la Corte es un edificio que se puede tomar.”(Behar, 1988, 43).

Luego Fayad le transmite la idea a Otero, quien se conmovió y manifestó,

“-Hijueputa hermano, qué berraquera-con su hablado de bogotano de barrio popular- mejor dicho, ya salimos para allá.

Por sus ojos, por sus gestos, por su risa, Fayad supo que el proyecto quedaría en las mejores manos” (Behar, 1988, 44)

Es el comienzo de la planeación de un trágico e histórico final, es la evidencia de cómo la idea de la toma, que nace de los deseos de tomar la justicia por su propia mano y por el camino de las armas, se inicia como un desafiante juego.

Ahora bien, en el marco del Modelo III no se puede desconocer el rol del narcotráfico, que además de mover su organización para producir, comerciar y vender cocaína, también ingresa mediante diversas jugadas a todos los sectores y estamentos sociales del país, situación que es comprensible si se tiene en cuenta que un grupo, una persona u organización, además de cumplir formalmente con su razón de ser ante una sociedad, también interviene y participa en diversos juegos que lo llevan a obtener metas de interés particular.

Arango y Child (1987) muestran una jugada maestra que convierte a la Habana, Cuba, en un verdadero imperio de la droga. Entre 1941 y 1942 Estados Unidos perdió 272 buques hundidos por submarinos nazis, por lo cual la defensa norteamericana recurrió a la *cosa nostra* para que colaborara en defensa de los Estados Unidos; al poner fin a los éxitos de los submarinos alemanes, Lucky Luciano, máximo jefe del crimen organizado que purgaba más de 30 años de prisión, comienza a reivindicarse con esta acción y otra que llevó a cabo en Sicilia en 1942 que facilitó el desembarque de tropas norteamericanas. De esta manera, Luciano fue indultado y deportado a Italia por el gobierno norteamericano en 1946 por los “servicios prestados en guerra”¹¹⁸. En 1947 el capo de capos, Lucky Luciano, llegó a la Habana y reunió un pleno de la mafia norteamericana: 16 jefes de familias, 42 subjefes, 18 jefes de sindicatos y más de 100 abogados a sueldo de la organización; la conclusión de tal reunión fue que Cuba “iba a ser convertida en el centro internacional del tráfico de

¹¹⁸ Hans-Georg Behr (1981) “La droga, potencia mundial”, en Arango y Child (1987)

narcóticos”¹¹⁹, pues la proximidad a Estados Unidos y la complacencia del gobierno dictatorial le permitían convertirse en el puente ideal para la droga que llegaba de Asia y Suramérica. Este hecho transcendental y de difícil comprensión fue lo que hizo de la Habana, no sólo un prostíbulo de América, sino un centro donde convivían mendigos, gangster, burdeleros y financistas que disponían de más de 50 bancos con 200 sucursales.¹²⁰

La mafia colombiana no se queda atrás en lo que respecta al fortalecimiento de redes sociales e ingreso a nuevos juegos. Arango y Child (1987) muestran que, según versiones de viejos narcotraficantes antioqueños, varios contrabandistas colombianos descubrieron el negocio internacional de narcóticos y decidieron lanzarse al mismo; así que viajaron a Cuba, establecieron los contactos necesarios y abrieron el mercado para Colombia. A la sombra de la violencia política y de la dictadura militar, que era la principal preocupación de la opinión pública, se fue articulando la “*mafia colombiana*” de los años 50 que tuvo su epicentro en Medellín. En aquellos años se supo poco de los negocios de droga porque no hubo represión a tal delito; el ejército estaba dedicado a disfrutar del poder y los organismos de investigación y de represión se dedicaban a controlar la oposición política al régimen, los jefes de los partidos tradicionales se dedicaban a combatir la dictadura del General Rojas Pinilla y la prensa apenas podía subsistir, víctima de la presión y censura oficial.

Ante toda esta problemática política y social, la organización del narcotráfico fue ganando poder, pues capitales importantes de la época se hicieron con el narcotráfico; se ignora si fue por discreción de sus protagonistas, pues no había campaña sistemática antidroga. (Arango y Child, 1987)

De acuerdo con Arango y Child (1987), el auge del narcotráfico de los 50 alarmó a las autoridades colombianas y a los medios de comunicación, pues en aquella época la cocaína no sólo se producía para la exportación sino para el creciente mercado interno; tanto así que su consumo se extendió a deportistas, en especial se utilizó mucho por ciclistas colombianos

¹¹⁹ Hans-Georg Behr (1981) “*La droga, potencia mundial*”, en Arango y Child (1987)

¹²⁰ Hugh Thomas “*Historia contemporánea de Cuba*”, en Arango y Child (1987)

como estimulante; de otra parte continuaba el mambeo entre indígenas y campesinos, ocupando Colombia el tercer lugar con 400 mil mascadores de coca, después de Bolivia con dos millones y Perú con un millón y medio de mascadores de coca.¹²¹ Paralela a esta preocupación oficial por el narcotráfico, Colombia también debatía el problema de la paz, por lo cual el presidente Alberto Lleras conformó una comisión de paz que, luego de amplios debates, aprobó amnistía para los alzados en armas y les otorgó créditos; parte de los guerrilleros depusieron las armas en forma definitiva, otros las retomarían en la década de 1960 y algunos no aceptaron, como don Manuel Marulanda Vélez, conocido como *Tirofijo*.

Ahora bien, el triunfo de Fidel Castro en Cuba en 1959 fue un evento que demuestra que el narcotráfico ha tenido sus inconvenientes, pero vuelve y se reorganiza, lo reducen pero no se acaba. Con la posesión de Fidel Castro, narcotraficantes cubanos y americanos huyen a Nueva York y a Miami y gran parte del negocio de la cocaína en la costa oriental de Estados Unidos fue asumido por cubanos que, encubiertos como luchadores por la libertad, fueron amparados por la CIA, al igual que las mafias sicilianas; “*los cubanos pronto aprendieron a explotar las sensibilidades políticas de la CIA en su provecho*”¹²² (Arango y Child, 1987).

Otra prueba de los acuerdos entre la mafia y el gobierno norteamericano la aportan Arango y Child (1987) cuando comentan que a finales de la década de 1960 se terminó el acuerdo de caballeros entre la CIA y la mafia americana de origen siciliano; el acuerdo consistía en que los muelles de Nueva York quedaban en poder de la mafia y sus miembros podían seguir adelante con sus negocios ilícitos con la condición de que la heroína sólo se comercializara en los barrios de gente de color; enfatizan los autores que se desconocen las razones de cómo se llegó y cómo se terminó ese acuerdo pero, citando a Hans-Georg Behr, explican que, en el terreno de acuerdos, Meyer Lansky era un gran cazador de nuevos talentos y por tanto cuando se retiró del negocio Moses Polakoff, contrató a un joven abogado, Richard Milhouse Nixon, para realizar una sorprendente carrera. Años después, cuando Nixon llegó a la presidencia de los Estados Unidos, Lansky eligió este momento para retirarse de los

¹²¹ Rafael Ortigón Páez (1981) “Vorágine alucinante en la historia de las drogas” citado en Arango y Child (1987)

¹²² Anthony Henman (1981) “mamá coca” citado en Arango y Child (1987)

negocios, después de haber hecho una gran fortuna (declarada en 300 millones de dólares), fruto de casinos de juego en las Vegas, fincas inmobiliarias tanto en los Estados Unidos y en las Bahamas, unos 200 hoteles en México y una serie de sociedades que alquilaban traganíqueles o máquinas tocadiscos para establecimientos públicos.

A nivel nacional, la mafia colombiana en cuanto a organización, su forma de operar fue de puertas abiertas, permitiendo el ingreso de personas de todo nivel social; en cuanto a conducta y personalidad, también se pueden apreciar las influencias del narcotráfico en la sociedad colombiana. Arango y Child (1987) consideran que el narcotráfico ha producido hombres y mujeres con una personalidad especial que hacen del peligro una diversión; con tranquilidad y sangre fría enfrentan problemas e imprevistos, desconocen lo que es apego hacia las personas y a los objetivos, desarrollan una capacidad de movilidad permanente y son compulsivos y obsesivos por culminar un viaje con éxito. Sólo valoran a las personas que disponen de una ruta segura o de un buen mercado para la cocaína. Conviven en su quehacer diario entre lo real y lo ilusorio, la explotación del ingenuo negociante con dádivas y obras caritativas (como la limosna al cura), el aporte político con el ajuste de cuentas a quien confiado ha manejado mal los fondos asignados, la avaricia con la largueza; todo ello hace de gran parte de los narcotraficantes colombianos personas contradictorias, de difícil comprensión, muy astutas, calculadoras y desconfiadas.

Frente a Estados Unidos y su afán por apoyar la erradicación de la coca, la aniquilación de las redes de narcotráfico y a extradición de los capos, se observa una contradicción, pues como lo afirman Arango y Child (1987), ante la ampliación del mercado de cocaína en los Estados Unidos la actitud de las autoridades norteamericanas hacia su “*mafia*” hace parte de un mundo desconocido y nebuloso. Estos autores citan a Hans-Georg Behr (1981), quien señala en una de las mejores investigaciones sobre la heroína, que en los Estados Unidos “*el poder estatal oficial ha tenido que acomodarse para convivir con esta cerrada organización*”¹²³ *que no puede ser atacada desde afuera. El Estado cierra un ojo ante ciertas actividades y consigue a cambio su protección: los delincuentes marginales son puestos en*

¹²³ La mafia norteamericana de origen siciliano

manos de la policía por la mafia, que colabora en la lucha contra la actividad estatal e intercambia información con los órganos de la policía política y llega a acuerdos con ella". Con base en la investigación de Hans-Georg se preguntan los autores sobre cuántos narcotraficantes colombianos habrán caído en manos de la policía gringa gracias a tales acuerdos y agregan que la doble moral de la política antidrogas del gobierno norteamericano se evidencia cuando, al tiempo que promovía la destrucción de cultivos ilícitos en Colombia con herbicidas peligrosos, en los Estados Unidos se recolectaba la mayor cosecha de marihuana nativa de su historia para el segundo semestre de 1984.

Arango y Child (1987) revelan el tratamiento inequitativo que le dan las autoridades norteamericanas a su mafia frente al que le dan a los narcotraficantes latinoamericanos, como lo evidenció el sacerdote jesuita Humberto Bronx en el periódico El Colombiano, quien manifiesta las siguientes inquietudes:

"¿cuántos aviones, de los quinientos o más, según algunos datos, que tienen los narcotraficantes de Estados Unidos para llevar coca de Colombia han sido inmovilizados y decomisados? ¿Por qué no informan sobre el número de gringos que están en las cárceles y si ellos tienen a sus propios narcotraficantes huyendo de país en país...? ¿Cuántas hectáreas de marihuana han fumigado y destruido los gringos que tienen ya extensiones diez veces más grandes que las nuestras? ¿O es que el negocio de los narcotraficantes colombianos es sucio y maldito pero el de los norteamericanos no? ¿Será que Estados Unidos está lleno de celos porque los millones de dólares de los traficantes suramericanos no les están sirviendo a ellos y porque esas millonadas del negocio maldito no son para ellos, exclusivamente, como es el negocio de LSD, morfina, heroína, mandrax...?" (En Arango y Child, 1987; 145-146).

Con las anteriores manifestaciones bien podría afirmarse que, definitivamente, el imperialismo norteamericano maneja una doble moral en lo que respecta a la erradicación del narcotráfico. Y es lógico que en su estatus de potencia mundial sabe que un país como

Colombia no cuenta con los recursos necesarios para independizarse y enfrentar sus propios problemas; así, bajo la supuesta preocupación por los problemas latinoamericanos, disfraza su forma de absolutismo bajo la figura del apoyo y unión de esfuerzos para combatir el crimen que tanto afecta el bienestar de los latinos. De tal manera que, en este campo de juego, predomina la ley del más fuerte, el pez grande se come al más chico; sólo que las estrategias no son rudimentarias y se maneja un formalismo amparado en la figura constitucional de cada Estado para mantener la soberanía y el orden.

El campo de juego de la mafia colombiana es amplio; su capacidad de extensión de redes para ingresar a empresas nacionales e internacionales se refleja en casos mencionados por Castillo (1987), entre los que se destacan los siguientes:

- Escobar invirtió una gran suma de dinero para convertirse en accionista del American Express.
- Gilberto Rodríguez Orejuela y Jorge Luis Ochoa controlaron durante cuatro años el First Interamericas Bank para lavar dólares, incluso con bancos oficiales como el Cafetero.
- En abril de 1985, se descubrió una operación de lavado de dólares de los Rodríguez Orejuela que involucró al Continental National Bank Of Miami, de donde salió un giro de 40 millones de dólares para el Banco Cafetero de Panamá, mediante una sociedad que operaba en Miami, la Irving Trust Co.
- Por su parte, los Rodríguez Orejuela, mediante sus vínculos sociales cuidadosamente conquistados durante más de cuatro años, crearon un verdadero imperio económico y de relaciones públicas que inició con el Banco de los Trabajadores; pues al tener capacidad de otorgar créditos y abrir cuentas corrientes para permitir sobregiros, constituían una rica fuente de relaciones públicas; sumado a esto, la posibilidad de donar acciones como muestra de amistad y levantar a algún aristócrata en decadencia o político en trance de figuración para que fuese miembro de la junta directiva, se convertía en un honor que les permitiría cobrárselo en favores.
- Fue tanto el poder sobre el Banco de los Trabajadores que Rodríguez Orejuela llegó a controlar el 70% del total accionario y fue designado presidente de la Junta Directiva; así que los trabajadores fueron despojados de su banco, sin ningún control de la

Superintendencia Bancaria, de la cual era gerente Francisco Morris Ordoñez; el banco quedó en manos del narcotráfico como su propia lavandería.

Además, Castillo (1987) evidencia casos que muestran la infiltración del narcotráfico en el gobierno colombiano. Por ejemplo, que Rodríguez Orejuela estuvo a punto de ser el proveedor de vehículos para la seguridad de la Policía, lo cual denota deficiencia en los archivos de narcotraficantes que poseía el organismo; también, cuando el Banco de los Trabajadores se empezó a conocer como “*lavandería*”, fue adquirido por el grupo Forero, cuya cabeza era Rafael Forero Fetecua, concejal de Bogotá, de la lista de Santiago Salah Arguello, hijo de Pablo Salah Villamizar, cerebro de los abogados de los narcotraficantes.

Aunque Forero Fetecua ha tratado de ser vinculado a procesos penales como urbanizador pirata, cuenta con una inexplicable presión sobre las autoridades y termina controlándolas.

Se encuentra información que muestra relación del gobierno de Betancur con el narcotráfico. Castillo (1987) ilustra sobre el enredo del Banco de Caldas, a saber: el Grupo Central¹²⁴ compró las acciones en 1982 a Roberto Rivas Salazar, prestigioso hombre de negocios que administró dineros de su sobrino, Carlos Ledher Rivas; de la Roche tomó el control del banco con el objetivo de cobrar una comisión de intermediario y entregarlo a quien iba a ser su dueño, Jorge Castro Lozano, colombiano que administraba en Panamá la sociedad Coloca Internacional Co., de la cual no ha podido explicar el origen de los dineros a las autoridades; de tal manera, la Comisión Nacional de Valores le pidió a Jorge Castro que precisara el origen de los recursos a fin de autorizar la transacción para la compra del banco de Caldas y, ante la imposibilidad de hacerlo, se reversó la operación. Entonces las empresas del Grupo Central entraron en concordato y el tío de Carlos Ledher estaba abocado a que su dinero y su banco se perdieran en una molesta tramitología ante la Superintendencia de Sociedades; pero no contaba el pueblo colombiano con un factor ajeno. El presidente Belisario Betancur ordenó que el Banco de Caldas fuera salvado por el Grupo Cafetero, el cual pagó sus acciones sobrevaloradas. Como De la Roche no había pagado ni un peso, los 200 millones de

¹²⁴ Germán de la Roche, fugitivo de la justicia

pesos que costó la transacción tuvieron como destino el bolsillo de Rivas Salazar, el tío de Ledher. Jorge Cárdenas, presidente del Grupo Cafetero, al ser requerido por el contralor general Rodolfo González para que explicara semejante negocio, afirmó que la operación se hizo “*por decisión del Gobierno Nacional*”.

De igual manera, Castillo (1987) ilustra sobre la relación del narcotráfico con Miguel Vega Uribe, Ministro de Defensa en el gobierno de Betancur, por estar casado con una hija del congresista Samuel Alberto Escrucería, condenado en el Estado de Carolina del Norte en 1987 a sólo 240 años de prisión por cargos de tráfico de centenares de kilos de cocaína; su hijo, cuñado de Vega Uribe, está vinculado a la misma investigación pero no lo han detenido por ser el Representante a la Cámara por Nariño; y su esposa y suegra de Vega Uribe está reclamada en extradición.

La lectura de Castillo (1987) hace notar el poder del narcotráfico para mover sus influencias y lavar dinero a costa de las leyes y momentos oportunos como los cambios de gobierno; el autor enfatiza que los dineros de la mafia colombiana se lavan fiscalmente en las amnistías de oficio que dan al inicio de cada gobierno, las cuales son defendidas por todos los presidentes electos como la única manera de financiar el nuevo cuatrienio; afirma el autor que...

“así lo han hecho de manera sucesiva Alfonso López Michelsen, Julio Cesar Turbay Ayala y Belisario Betancur” (Castillo, 1987, 175)

Carlos Ledher confesó a la prensa en forma espontánea sobre el beneficio recibido de la amnistía de Betancur:

“Yo no niego que haya participado en la gran bonanza colombiana, como tampoco niego que estamos hoy disfrutando de una amnistía tributaria, que prácticamente podría haber “enfriado” los dineros que ellos llaman “calientes”. O sea que hoy están legalizados más que nunca. Ese dinero fue traído al país cuando no existía una amnistía tributaria, pero gracias a

la apertura democrática (sic) y a la amnistía tributaria (de Betancur) es completamente legal. Tan legal como el de Michelsen, y tan legal como el del presidente de la República.” (Carlos Ledher en Castillo, 1987, 175-176)

Manifiesta luego Castillo (1987) que en el gobierno de Betancur se aprobó una ley que autorizó la emisión de hasta 200 millones de dólares en Bonos de Deuda Pública Externa, bonos que se podían convertir en certificados de cambio, se emitían al portador y eran transferibles con el simple endoso; con este mecanismo el gobierno renunció a saber quién le daba un crédito disfrazado, que supliera las reticencias de la Banca Internacional a otorgarle nuevos créditos externos a Colombia; este nuevo mecanismo de los bonos no fue fácilmente comprendido y, aunque fue fuertemente censurado por inmoral en algunos sectores del Congreso, se aprobó sin mayores tropiezos. Betancur implementó otro mecanismo para el lavado de dólares mediante el subsidio al oro: el banco de la República compraba el oro que le vendieran varios dólares por encima de la cotización internacional más alta; así los narcotraficantes adquirirían el metal en el exterior y lo vendían al Banco Emisor que les entregaba pesos. Esta medida perjudicó altamente a los joyeros, pero sus principales explotadores, los hermanos Murillo, propietarios de las Joyerías Felipe, tenían otro subsidio: el tráfico de cocaína (Castillo, 1987). El autor presenta diversidad de formas en que la mafia colombiana lava dólares; las anteriores son los relacionados con el sector político y militar que interesa para este análisis.

En todas estas jugadas maestras entre narcotráfico y gobierno emerge un proceso que se podría calificar como el centro, el eje invisible, gran motivo para que la toma y retoma del Palacio de Justicia fuese una realidad: se trata del proceso de extradición, del que siempre han querido escapar los grandes capos de la mafia colombiana y tratado de evadirla o evitarla algunos políticos; los que en su momento quisieron hacerla efectiva no vivieron mucho tiempo; es algo que denota Fabio Castillo (1987) al tratar el tema de extradición en su libro *“Los jinetes de la cocaína”*. No se pretende hacer un análisis de la extradición y el narcotráfico en Colombia pero si es preciso resaltar ciertas acciones del gobierno de Betancur que expone este autor, a saber:

- El 14 de septiembre de 1979 se cerró en Washington un extensivo período de negociaciones diplomáticas iniciadas en el gobierno de Turbay Ayala, cuando Virgilio Barco Vargas como embajador en Estados Unidos y Cyrus Vance como secretario del mismo país, suscribieron dos tratados bilaterales: la extradición de nacionales acusados de narcotráfico y delitos conexos y el intercambio judicial de pruebas; algunas versiones generalizadas afirman que ejercían presión sobre Turbay Ayala a cambio de no publicar evidencia de actividades de contrabando con esmeraldas ni revivir bochornosos incidentes como el “*memorando Bourne*”¹²⁵,
- Casi 20 años más tarde se modificó el código penal en cuanto a entrega de colombianos y el tratado de extradición, suscrito en Washington, que finalmente fue aprobado en silencio por el Congreso. La ley fue sancionada por el Ministro de Gobierno, Germán Zea Hernández, delegado por Turbay Ayala mediante la controvertida ley 27 de 1980.
- Estando en vigencia el tratado, Turbay Ayala no hizo efectivas dos extradiciones que solicitó Estados Unidos.
- En este estado de cosas toma posesión Belisario Betancur como Presidente, quien en su campaña había recibido 110 millones de pesos en efectivo en Melgar en una finca del Torero que le ayudó a importar 128 reses de lidia a Jorge Ochoa, las cuales eran de contrabando. Sobre este dinero se asegura que lo entregaron Pablo Escobar, Jorge Ochoa y Gonzalo Rodríguez Gacha, quienes pusieron las condiciones; Belisario fue solo a la reunión, en su famoso Renault 4.
- A la renuncia del primer ministro de Betancur, Gaitán Mahecha, se posesiona Rodrigo Lara Bonilla, que afrontó un fuerte debate político convocado por el congresista principal de Pablo Escobar, el antioqueño Jairo Ortega Ramírez.
- A raíz del asesinato de Guillermo Cano llamaron a indagatoria a Evaristo Porras Ardila, el hombre de Leticia del cartel de Medellín, quien afirmó que también había girado un cheque personal de su cuenta a nombre del Dr. Belisario Betancur para la campaña electoral en la época de su candidatura.

¹²⁵ Documento con extensa lista de traficantes colombianos y de funcionarios públicos que los ayudaban, elaborada por Peter Bourne, asesor de la Casa Blanca para asuntos de narcóticos.

- Lara, al sentirse apoyado por Betancur después del fuerte debate, como gesto de agradecimiento firmó las resoluciones que negaban la extradición de dos traficantes de cocaína, Emiro de Jesús Mejía Romero y Lucas Gómez Van Griecken.
- El Espectador, en una crónica titulada “*Lucha desigual del narcotráfico*”, cuestionó la decisión de Betancur por negar las extradiciones, pues a los dos días de esta decisión Gómez Van Griecken y Mejía Romero quedaron en libertad; incluso el propio Gómez Van Griecken contrató una avioneta para transportar desde Riohacha a la cárcel modelo de Bogotá al secretario del juzgado que notificaría la libertad.
- Jorge Eduardo González Vidales, ex asesor del Ministerio de Justicia, demandó las resoluciones que negaron esas extradiciones; luego fue asesinado en su carro el día que el Consejo de Estado comenzaba a considerar la anulación tales resoluciones, basado en sus argumentos. Con esta acción, los narcotraficantes confirmaron que podían amedrentar a la Justicia, pues renunciaron los consejeros que estudiaron la demanda y el expediente quemado en la toma del Palacio de Justicia no fue reconstruido.
- Ante la intimidación de la Justicia por parte de los narcos, Rodrigo Lara inició la única batalla frontal que hasta ese entonces se había adelantado en Colombia contra la mafia, con el siguiente aforismo: “*mientras los jueces colombianos temen a los narcotraficantes, éstos sólo temen a los jueces norteamericanos.*”
- A inicios de 1984, de la presidencia de la república llegó al despacho de Rodrigo Lara un proyecto de resolución que negaba la extradición de Carlos Ledher, la cual no quiso firmar el ministro. El ex ministro de Justicia y Liliam Suárez Melo, secretaria jurídica de la presidencia, manifestaron actuar en nombre de Betancur para tratar de disuadir a Lara, quien no desistió de su decisión.
- En fecha 22 de marzo de 1984 los diputados del Movimiento Latino Nacional, grupo político de Ledher, en rueda de prensa mostraron una grabación en la cual William Bedoya, secretario del Procurador Jiménez Gómez, le pedía a Luis Fernando Mejía, hombre de confianza de Ledher, 30 millones de pesos para solucionar el problema de extradición; ese mismo día apareció muerto William Bedoya; el caso de su muerte fue cerrado por Federico Torres Donado, abogado de la Procuraduría que luego fue promovido al cargo de Procurador Regional.

- El 30 de abril de 1984 fue asesinado Rodrigo Lara; no obstante en Panamá, Hernández Salazar y Carlos Jiménez se entrevistaron con los narcotraficantes Pablo Escobar, Gonzalo Rodríguez Gacha y miembros del Clan Ochoa, que alegaban ser inocentes del asesinato de Lara Bonilla y pedían una amnistía. Betancur decidió integrar una comisión, presidida por el ex ministro Bernardo Gaitán Mahecha, para renegociar con Estados Unidos el tratado de extradición.
- Ante el cadáver de Lara, Betancur anunció que se concederían las extradiciones, empezando con la de Carlos Ledher; días después la Corte Suprema de Justicia varió su doctrina sobre los tratados públicos, de tal manera que no invalidó el de la extradición.
- Castillo (1987) manifiesta que los narcos habían propuesto la toma del palacio a un grupo guerrillero que se tenía por disloco?, el Frente Ricardo Franco, que realmente no era tan loco como se presumía; el M-19 aceptó el trato y habría recibido de los narcos 5 millones de dólares y las armas. Así, el 6 de noviembre de 1985 se produjo la toma del Palacio de Justicia, donde funcionaban la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
- La revista Guión publicó en noviembre de 1987 una copia del proyecto de fallo inhibitorio que había elaborado el magistrado Alfonso Patiño Roselli en una demanda contra el tratado que presentó Julio Martín Uribe Restrepo, agente oficioso de los Ochoa; este nuevo criterio se debía empezar a estudiar en la sala constitucional el 6 de noviembre de 1985.
- Posteriormente, un magistrado sobreviviente de la sala laboral que funcionaba en el tercer piso comentaría que los guerrilleros evidentemente buscaban ante todo llegar al cuarto piso del palacio, donde estaban los magistrados de la sala constitucional y la sala de casación penal de la Corte, las dos encargadas de conocer de las extradiciones.

Pero en el entendido de que todo es un sistema y que sus partes están interrelacionadas inevitablemente, mientras el narcotráfico, el M-19, incluso las fuerzas armadas de Colombia movían cada uno sus fichas en el juego, a nivel de política exterior el presidente Betancur, que en cierta forma logró algunos de sus propósitos al finalizar su gobierno, dio un vuelco a muchos asuntos.

En episodio confuso, acogió Betancur la propuesta del presidente Reagan para darle un carácter “*humanitario*” a la ayuda a los “*contra*” en Nicaragua; ante los medios, en más de una ocasión el presidente Betancur dijo que la propuesta era positiva, aspecto que ocasionó el rechazo del gobierno sandinista. Las posteriores rectificaciones no fueron suficientes para reparar el daño que se había causado al proceso de pacificación en Centroamérica.¹²⁶

A nivel general, el Grupo de Contadora reflejaba el cambio que Colombia y los otros países habían sufrido en sus relaciones con Washington, pues el borrador de proyecto de paz regional no fue acogido por los Estados Unidos, lo cual implicó nuevas negociaciones y modificaciones que se acercaban a la posición norteamericana; tanto así, que cuando la nueva versión estuvo terminada, Nicaragua informó que no la firmaría.¹²⁷

Con todo esto, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 constituye gran suceso; y la acción de retoma por parte de las Fuerzas Armadas para recuperarlo, fue el hecho que terminó por alinear a la administración Betancur con la Casa Blanca y reducir el espacio para la ejecución de la política exterior planeada al inicio de su gobierno. Así, Betancur adoptaba el precepto reaganiano de no negociar con guerrilleros, quienes además fueron catalogados por el gobierno colombiano como “*terroristas*”. Se trataba de una advertencia, en el sentido de que el diálogo y los instrumentos pacíficos que proponía el Grupo Contadora para América Central no se utilizaba cuando se trataba de terroristas, narco-guerrilleros u organizaciones criminales, que fueron las denominaciones que utilizó el gobierno. Al contrario, el presidente Betancur y los miembros de su gobierno acogieron la retórica anticomunista, adoptaron el concepto del narcotráfico y encontraron en la Casa Blanca un amplio respaldo hacia su actitud de no negociar con el comando del M-19; “*Colombia es un buen amigo y aliado de los Estados Unidos*”, le dijo el presidente Reagan a Betancur en un mensaje para expresarle la solidaridad de su país ante la catástrofe ocurrida el 13 de noviembre por la erupción del volcán del Nevado del Ruíz.¹²⁸ Una vez más, triunfó el imperialismo en Colombia.

¹²⁶ En “La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989)

¹²⁷ En “La política exterior colombiana (1974 - 1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García - Peña (1989, p. 88)

¹²⁸ En “La política exterior colombiana (1974-1986) de Cepeda Ulloa y Pardo García-Peña (1989)

El M-19 por su parte se tomó el Palacio de Justicia, acto que selló la historia de nuestro país. El gobierno colombiano a través las Fuerzas Armadas retomó el Palacio de Justicia, demostrando su capacidad armamentista, aunque exagerada y mínimamente planeada. Resultados finales: aproximadamente 100 muertos, varios desaparecidos y la destrucción de bienes muebles e inmueble del mismo palacio, algo poco significativo frente al resultado principal, la demostración de poder y capacidad de enfrentar un conflicto armado de ambas partes, pues tal como lo menciona Marina (2008) al tratar el tema de la guerra como poder directo, en cada sociedad el derecho a atribuirse por la fuerza rápidamente se sometió a normas, pues una de las funciones de los sistemas de asociación hasta llegar al Estado fue la de proteger a los débiles del poder del fuerte. En el contexto internacional la fuerza constituía el derecho, dado que las glorias nacionales acostumbraban estar relacionadas con actos belicosos y con batallas triunfadoras. Este aporte permite comprender que, a nivel de conflicto interno, en este trágico evento la fuerza de las armas fue la base para tomar la decisión, tanto de parte del M-19 para tomarse el Palacio de Justicia como para las Fuerzas Armadas al retomarlo; no obstante, al intentar comprender el excesivo uso de las armas por los militares, se diría que si tenían tal capacidad porqué no haber acabado antes con todo grupo al margen de la ley que atentase contra el Estado.

Marina (2008) explica que aunque el uso del poder directo de la violencia sea eficaz y rápido, no le permite a ningún régimen mantenerse en el poder sólo utilizando la fuerza, pues hasta el dictador más impetuoso necesita apoyarse en un grupo cohesionado por algo más que la fuerza pura y dura. Desde Turbay el gobierno colombiano aplicaba estrategias para *acabar* con los grupos al margen de la Ley, luego Betancur con su política de Paz propone de manera estratégica acabar o al menos mitigar el conflicto interno. No obstante, la existencia de los grupos al margen de la ley y sus acciones de la época son las que dan lugar a su propuesta de política de paz, lo cual tiene su lógica por cuanto a la fecha el conflicto interno perdura, cambian sus formas, sus métodos, sus estrategias, los grupos, pero de una u otra forma el gobierno colombiano utiliza la fuerza en ciertas batallas, más no en toda la guerra; de cierta forma, la existencia del conflicto es una forma de mantener el poder indirecto del Estado.

De tal manera, que el juego del narcotráfico, gobierno colombiano, fuerzas armadas y M-19, para ostentar poder, cada uno a su manera mediante las acciones para la toma y retoma del Palacio de Justicia, fue tan relevante en la historia, que incluso 19 años después, la cuestión de la participación del narcotráfico en este evento, genera fuerte polémica en las altas esferas del gobierno colombiano, pues Álvaro Uribe Vélez, presidente de Colombia en 2004 en la ciudad de Miami, manifestó públicamente que,

“...Allá en el pasado se indultaron atrocidades de la guerrilla. El M-19 quemó el Palacio de Justicia en asociación con el narcotráfico y están indultados. Colombia no puede repetir esos errores ni a favor de paramilitares ni a favor de guerrilleros.”¹²⁹

Esta clase de afirmaciones, muestra claramente la perpetuación del juego por sobresalir, por culpar y por recordar la soberanía del Estado, pues es una afirmación que no tiene presenta evidencias ni soporte alguno, pero de otra parte también hay afirmaciones, sin evidencia alguna, de la posible conveniencia de destrucción de archivos para las fuerzas militares, que se muestra cuando el representante a la cámara, Gustavo Petro al responder frente a la polémica afirmación del presidente Uribe, manifiesta que...

“...Hubo dos clases de amenazas, previas a la toma del Palacio de Justicia. Las de los extraditables pidiendo una decisión favorable a ellos y las de anónimos, que los amenazaban de muerte por sus decisiones tomadas en el caso de torturas, contra militares, en el Consejo de Estado. De estas última nunca se supo....”¹³⁰

Así que en este juego de afirmaciones que van y vienen, todo gira alrededor de la asociación o relación del narcotráfico, en cuanto a la decisión de la toma del Palacio de Justicia, es un actor que de alguna manera hizo parte del juego y aún no hay evidencia que muestre si lo hizo mediante el M-19, mediante las Fuerzas Militares o mediante civiles del

¹²⁹ Video de Unión Europea y otros (2004)

¹³⁰ Video de Unión Europea y otros (2004)

Gobierno Colombiano, hay diversidad de opiniones y supuestos que relacionan al narcotráfico tanto con el M-19 como con el gobierno colombiano, pero nada concreto que permita emitir una afirmación ni mucho menos una verdad jurídica.

CONCLUSIONES

Entendiendo que el conflicto sociopolítico es tan antiguo como la existencia del ser humano, que a través del tiempo siempre ha experimentado la necesidad de sentirse reconocido como individuo, para sí mismo y ante un grupo social, es la necesidad de ejercer poder y desarrollar la capacidad de dominio sobre los demás seres; de allí que a través de los tiempos encontramos que cada sociedad en la búsqueda de la igualdad y el reconocimiento de cada ciudadano ha desencadenado las más sangrientas batallas, con todas las justificaciones posibles: por territorio, por agua, por petróleo, por ideología, por religión, por raza, entre otras. No obstante, detrás de cada justificación, está implícita la búsqueda ansiada del poder, tanto de los grupos gobernantes legitimados como de los grupos insurgentes que buscan la justicia social; según la relevancia del problema, se busca la capacidad de dominación ya sea sobre otro continente, sobre otro país, sobre los demás ciudadanos o sobre su familia, lo cual transmite el mensaje de la inherencia del poder a la naturaleza del ser humano, se podría decir que ley del más fuerte sobre el más débil, aún se manifiesta de forma latente, lo que han evolucionado son los métodos y las formas de dominar gracias a la evolución de la tecnología y por ende la inteligencia humana.

Además, la inherente naturaleza del ser humano para tomar decisiones, es otro aspecto clave en este análisis, se trata de un tema estudiado desde la biología, la fisiología, la antropología, la sociología, la ética, el conflicto, el management, entre otros. En el transcurso del tiempo, desde las distintas áreas de estudio, se encuentra que la naturaleza del ser humano al tomar decisiones, siempre está impregnado de un nivel de su conducta emocional, pues aunque la evolución de la tecnología y de los pensamientos teóricos, permiten establecer modelos y paradigmas para mejorar la toma de decisiones en forma racional, siempre hay conflicto de intereses, que llevan a resultados inesperados, máxime cuando las personas toman decisiones en el contexto social y está en juego el poder.

En el contexto académico, para acercarse a la comprensión de la toma de decisiones en el desarrollo de hechos que marcan la historia de una sociedad, los investigadores estudian y desarrollan modelos en la medida que intentan comprender y analizar la interacción de los actores según sus interés, según el momento histórico de la sociedad y según su nivel de avance tecnológico, se trata de un estilo de evaluación post de la dinámica de las políticas públicas, que para el caso que ocupa este estudio, trata de la dinámica de gobernantes y gobernados, en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia.

Se eligieron para este ejercicio los tres modelos de Allison, con el fin de intentar comprender el proceso de toma de decisiones en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia, tanto de parte del M-19 como del gobierno colombiano, lo cual implica búsqueda y organización de la información según la estructura de cada uno de los paradigmas; por tanto, la utilidad de los modelos radica en la orientación para comprender el caso desde tres perspectivas diferentes, pero no significa que sean excluyentes porque alguna información es útil en más de un modelo, o quizás en todos; no obstante, se precisa que los modelos no son herramientas que sirvan para verificación de los hechos, ni mucho menos para emitir un concepto constitutivo de última palabra, pues los paradigmas tienen su propia estructura y es la dinámica de los hechos presentados durante la toma y retoma del Palacio de Justicia la que no es suficientemente estructurada como para emitir un argumento final, pero permite su análisis desde cada uno de los paradigmas.

1. Las políticas públicas

Probablemente, este trabajo para algunos lectores no resulte concreto o preciso en lo que a políticas públicas respecta, pues generalmente pretenden encontrar la evaluación de una determinada política pública, el análisis o su origen; de hecho, el lector se preguntará, *¿qué tienen que ver políticas públicas con la toma y retoma del Palacio de Justicia?* La respuesta se encuentra a lo largo del documento, ante todo porque en todas las etapas de una política pública se presenta una constante interacción entre los actores participantes, dado que sus decisiones apuntan a determinados intereses, según sea la posición de cada actor.

Aunque no existe literalmente una teoría estructurada de las políticas públicas, su estudio converge al estudiar y relacionar diferentes disciplinas, teorías y modelos en relación con un tema que implique la atención de las autoridades gubernamentales, y de esta manera se trata de un tema que evoluciona en el transcurrir del tiempo; por esta razón el presente trabajo es un insumo que de alguna manera contribuye a enriquecer el tema de toma de decisiones públicas, especialmente ante eventos inesperados, que deben enfrentar los encargados de gobernar una sociedad. No obstante, Roth (2007) hace una exposición sobre teorías construidas para analizar políticas, como resultado de debates epistemológicos tales como el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo, al igual que Vargas V. (2001) con su aporte, aclara el término *política pública* desde su etimología, luego enfatiza que, pese a que una política pública es la concreción del estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas, es vital precisar que una política pública no es una ley, no es la política económica, ni es una decisión aislada; de esta forma explica la importancia de diferenciar “*problemas sociales*” de “*situaciones socialmente problemáticas*” para entender que la intervención de los actores sociales y/o políticos con poder es fundamental, dado que hacen uso de estrategias que conducen al logro de sus objetivos particulares mediante la presión al Estado o al sistema político. Este autor abre una puerta significativa al análisis de la perspectiva de las políticas públicas en el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia, al demostrar que un actor, en busca de su reconocimiento como grupo legítimo de poder, presiona al sistema gubernamental por medio de las armas a fin de lograr sus propósitos. Lo importante aquí es señalar que, independientemente de que el final haya sido catastrófico para ambas partes, cada actor desde su perspectiva, ha tomado las decisiones con la convicción de lo que creyó mejor para enfrentar la situación del momento.

2. Tomar decisiones

Tomar decisiones es más complejo de lo que parece, pero a la vez la capacidad más maravillosa que posee el ser humano. Es, de hecho, una de sus habilidades más significativas, dado que implica un proceso biológico, fisiológico, emocional, sentimental y racional; es decir, no es puramente racional. Así lo demostró Antonio Damasio¹³¹ a partir de la explicación del caso de Phineas Gage, en especial haciendo énfasis en su conducta antes y después del accidente, el autor concluye que en la toma de decisiones están en juego las emociones y los sentimientos como resultado de un proceso biológico ante un estímulo interno o externo a cada ser humano, donde al final el individuo decide emprender acciones orientadas a su supervivencia y bienestar. Siguiendo con el planteamiento del autor, se infiere que, independientemente de las reglas establecidas en la planeación de la toma por el M-19, en el momento de ataque el grupo ha tenido que actuar bajo fuertes emociones para luchar por su supervivencia y por su ideal, aunque estuviese decidido a no rendirse.

Ahora bien, el rol que cada integrante cumple es diferente a la hora de tomar decisiones, dado el impacto que genera, pues no es comparable uno y otro, aunque sí importante. Por ejemplo, el rol de alias “*la mona*” es muy diferente al de “*Almarales*”, como también lo es el de un soldado frente al del Coronel Vega o el de la Ministra de comunicaciones en relación con el del presidente Betancur. La revisión de tales roles implica conocer la evolución de la teoría de decisiones en el campo del management; así, tomar decisiones conlleva analizar roles, jerarquías e impactos de las decisiones, así como la disponibilidad de la información y los flujos de la misma para disponer de ella con tanta confiabilidad que garantice la certeza de los resultados que se pretendan alcanzar al emprender determinados actos (Simon, 1983); ello servirá de base para comprender, desde la perspectiva del proceso organizacional de Allison, la estructura político militar tanto del M-19 como del gobierno colombiano.

¹³¹ En su libro “*El error de Descartes*” publicado en 1994

Con la precisión de Simon, en su análisis de toma de decisiones en teoría Vs. toma de decisiones en la realidad, se comprende que las decisiones de los actores principales, gobierno colombiano y M-19, se tomaron en el contexto de la realidad más no en teoría: la realidad de un hecho que dejaría huella dolorosa para ambos actores, la realidad de la decisión del M-19 de no rendirse por sus valores ideológicos, la realidad de la decisión de las Fuerzas Armadas de hacer uso desmedido de sus herramientas sin preservar la vida de los rehenes, la realidad de la muerte de magistrados, civiles, integrantes del M-19, militares, la realidad de unos desaparecidos que hasta hoy se debate entre el dolor, la impotencia y la sed de justicia; esta clase de realidades obstaculizan la aplicación del modelo de toma de decisiones en forma racional dada la capacidad limitada del ser humano para enfrentar la realidad problemática.

3. En los tiempos del Gobierno de Belisario Betancur

El abogado, literato y político conservador colombiano, Belisario Betancur Cuartas, llega a la presidencia de la República de Colombia como candidato del partido político Movimiento Nacional y no como candidato del partido Conservador, de hecho tuvo candidato a la presidencia este partido en tales elecciones, lo cual refleja el amplio interés del conservatismo para llegar al poder mediante coalición con la Alianza Nacional Popular porque en las elecciones anteriores había perdido frente al liberal Julio Cesar Turbay; de tal manera que en este período domina la ideología de un partido que nació de los grupos de élite de la sociedad cuyo fin es la conservación de una sociedad jerarquizada y lineal mediante la utilización de los diversos medios legales, religiosos, militares y sociopolíticos; esta ideología política evidencia que difícilmente un gobernante cederá a las peticiones de grupos insurgentes que proclamen la igualdad de condiciones para toda la sociedad, salvo que el grupo tuviese una gran capacidad para entender sus intereses y utilizar tácticas estratégicas que le intimen a ceder.

Ahora bien la situación de relaciones internacionales, la situación económica y financiera y el conflicto interno son el panorama principal del país que recibe, dando mayor importancia al fortalecimiento de las relaciones internacionales y a su política de paz, política

que en cierto nivel de certeza, significaba un cambio amplio en relación con el gobierno de Turbay; no obstante, su personalidad y formación que lo hacía ver como un presidente de la paz, en cierta forma constituyen el inicio de un largo proceso de reconocimiento sociopolítico de los grupos al margen de la ley, pero el inconveniente es que un presidente no decide con plena autonomía, pues en este caso, tenía que decidir por la paz con el aval del sistema estadounidense, de los grupos de élite, del Congreso de la República, del mismo partido Conservador, de su equipo de gobierno y por supuesto de las Fuerzas Armadas del país; esta es la situación característica, en la cual pese a que una política pública logre estar bien concebida, al ponerla en marcha, se presentan resultados donde la clase social poderosa, nacional e internacional logra sus propios intereses, por encima de las necesidades de la mayoría de la ciudadanía, que es la más vulnerable; el conflicto armado del momento, exigía acciones de parte del gobierno colombiano, acciones concretas que solucionaran de raíz el problema, pero en toda política pública como en la política de paz de Betancur intervienen actores con poder de influencia en los tomadores de decisiones de alto nivel, por lo cual, no se solucionó el problema del conflicto en forma definitiva, más hubo una situación deseada desde su plan de desarrollo y hubo acciones para materializar las decisiones respectivas, pero en un proceso tan complejo, difícilmente se alcanzaría la situación deseada en un período de cuatro años, por lo que al final de todo un proceso de paz entre el gobierno y el grupo del M-19, los resultados son de impacto negativo para ambas partes.

A través de los tiempos, las sociedades están continuamente buscando la forma ideal de Estado, la forma ideal de gobernar y alcanzar una excelente relación de satisfacción entre gobernantes y gobernados, para lo cual las teorías normativas como la ética, la política y el derecho han aportado interesantes modelos y paradigmas orientados hacia la mejor manera de dirigir una sociedad, no obstante, cada vez que se elige un modelo, según la época e interés, se encuentra que el problema central no es el modelo en sí, son las intenciones y las actuaciones de los individuos que de manera directa o indirecta ejercen algún nivel de poder e influencia en la dinámica y en el ciclo de las políticas públicas, ello depende por supuesto, de los intereses y del nivel de soberanía que tenga un país frente al resto de países.

Política de paz, liderazgo internacional e importantes reformas políticas son los temas que identifican al gobierno de Betancur, pero con mayor intensidad lo es su política de paz desde su vehemente discurso de posesión, que significó esperanza frente al recién gobierno de Turbay que se identificó por su excesivo uso de la fuerza militar; pese a que un presidente desde su programa de gobierno define la política que hará la diferencia con los demás gobiernos, y se cuida en mantener su coherencia en su discurso de posesión y en su carta de navegación, no se puede obviar que sus decisiones y por ende acciones, están altamente influenciadas por otros grupos sociales de carácter nacional e internacional; pues grupos de mediadores políticos, mediadores sociales e integrantes de la institucionalidad gubernamental generalmente hacen uso de su influencia amparados en su posición estratégica y dominio del sector al que pertenecen, por ello, aunque el presidente Belisario hubiese tenido toda la intención de alcanzar la paz mediante el desarrollo de lineamientos que le permitiesen a los grupos alzados en armas reintegrarse a la vida sociopolítica, no se puede desconocer, que las Fuerzas Militares tenían otra visión de paz y de democracia frente al tratamiento que se debería dar a los integrantes de grupos insurgentes, y con mayor énfasis en relación con el M-19 que en su condición de guerrilla urbana, con sus acciones como el robo de la espada de Bolívar y el robo de armas al Cantón Norte, prácticamente se burlaron ante la ciudadanía por su descuido e incompetencia para cuidar sus propias armas; por tanto difícilmente la visión de paz y democracia de las Fuerzas Militares podría ser coherente y alineada a la del Betancur, aunque por mandato constitucional fuese la autoridad máxima de las Fuerzas Militares.

De igual manera, tanto Ministros de cada sector como el grupo de Congressistas, difícilmente tendrían la misma noción de paz puesto que bien se sabe, en Colombia como en otros países latinoamericanos, los Ministros son nombrados de libre nombramiento y remoción, y aunque la ley determina sus funciones, tienen otras responsabilidades implícitas frente a la gestión necesaria para satisfacer ciertos intereses de grupos sociales de presión, que por lo general son los grandes empresarios y grupos de élite; de igual manera, estos grupos son altamente influyentes en las decisiones de la rama legislativa, pues ante el frágil sistema electoral de Colombia, los grupos influyentes generalmente financian las campañas políticas de candidatos a los cargos de elección popular, y en el caso de los congressistas, una vez

posicionados, la mayoría de leyes que aprueban para propender por el bienestar de la ciudadanía llevan implícita la aprobación de intereses de tales grupos de presión.

Para desolación del ex presidente Betancur y de sus simpatizantes, su decidida política de paz, tuvo un trágico desenlace, con efectos que hasta el momento se manifiestan latentes en la sociedad colombiana, pues cada año los medios de comunicación presentan informes desde diversos puntos de vista y aún es objeto de estudios jurídicos; en relación con los 11 desaparecidos, en el entendido que la desaparición forzada se considera un delito de lesa humanidad que no prescribe, el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Bogotá en fecha 9 de junio de 2010 declaró penalmente responsable al Coronel(r) Luis Alfonso Plazas Vega como coautor mediato de la conducta de desaparición forzada agravada, lo condenó a la pena principal de 30 años de prisión, y lo que respecta a la accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas hasta por el término de 10 años, y también declaró que el Coronel Plazas Vega no es digno del sustituto de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, ni al de prisión domiciliaria, pero sí a que se le tenga como parte de la pena cumplida el tiempo que ha permanecido en detención intramural por razón de este proceso.

La situación del gobierno de mano dura del ex presidente Turbay, y que posteriormente el ex presidente Betancur se identifique como el presidente de la paz tiene cierta analogía con el escenario de la actual presidencia de Juan Manuel Santos, que es posterior al fuerte conflicto interno en el gobierno de Uribe Vélez, pues Santos con su política de prosperidad para todos ya inició con la aprobación de legislación que le permita la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, por lo cual en el Art. 3º de la Ley 1448 de 2011, se consideran como víctimas a las personas que tanto individual como colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como resultado de desacato al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones y visibles a las normas internacionales de Derechos Humanos, acaecidas con ocasión del conflicto armado interno; significa entonces que un gobernante de turno generalmente con sus políticas desea marcar la diferencia y manifiesta claras intenciones de enfrentar los problemas que en cada época

aquejan a los gobernados, más no siempre sus resultados son coherentes con los lineamientos propuestos, dada la influencia de otros agentes.

4. El evento desde la perspectiva del Actor Racional

Comprendiendo que desde la perspectiva del Actor Racional se presume la existencia de la coherencia entre los objetivos de un actor y sus acciones, es preciso enfatizar en el objetivo del gobierno colombiano para la época de los hechos y el objetivo del grupo insurgente M-19, que al contrastar con los resultados de las acciones en relación con la toma y retoma del Palacio de Justicia, se denota su coherencia o incoherencia, no significando que el paradigma de análisis esté inadecuadamente formulado o sea inútil, sino más bien intentando identificar los factores influyentes en la toma de decisiones que llevó a determinados resultados.

Respecto al gobierno colombiano, se trata de un actor legitimado en la sociedad Colombiana desde su carta política de 1986 para la época de los hechos, que a nivel general determinaba las funciones generales de los tres poderes; en relación con el orden y seguridad de la ciudadanía, al presidente de la república le correspondía conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado y también debía dirigir, si lo estimaba conveniente, las operaciones de guerra como jefe de los Ejércitos de la República, y en cuanto a derechos civiles, la carta política establecía que las autoridades de la República estaban instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país y además que nadie podría ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute.

Además, como cada gobierno formula el plan de desarrollo para su período de gobierno, en el cual Betancur desde su carta de navegación formuló su política de paz, como objetivo central de su gobierno con el propósito de avanzar en la democracia de las instituciones políticas, bajo la condición de afianzar la paz entre los colombianos, mediante la eliminación de los factores objetivos y subjetivos que habían alimentado la violencia en el pasado, y en realidad, frente a la marcada presencia de grupos al margen de la ley en esa época, el país

necesitaba descansar del conflicto interno, lo cual exigía de un gobierno capaz de tomar decisiones firmes para establecer lineamientos orientados hacia el logro de la paz.

Se reconoce que Betancur realizó gestiones importantes respecto a este proceso de paz, pues obtuvo rápida aprobación de la ley de amnistía de parte del Congreso, dirigió la reorganización de la comisión de paz, gestionó la firma de los acuerdos de cese al fuego, de paz y de diálogo nacional, la formulación del plan nacional de rehabilitación, entre otras gestiones, según las cuales se podría afirmar que en realidad si hubo coherencia entre su política de paz y las acciones que promovió en el contexto del conflicto colombiano del momento, significando así que previo al evento de la toma y retoma del palacio de justicia el decisor disponía de documentación básica para trabajar en la política de paz y era coherente con sus acciones, pero el hecho de que en el desarrollo de tales acciones es inevitable la participación, opinión y decisión de otras personas con cierto nivel de poder e interés, sus resultados finales no fueron para nada coherentes con su política de paz.

Cuando el ex presidente Betancur se enteró de la toma del Palacio de Justicia de parte del M-19, se encontraba en una reunión de carácter diplomático, la cual no canceló pero emitió su primera orden al Ministro de Defensa y al Director de la Policía consistente en el restablecimiento de la Constitución con la cautela de la protección de los rehenes y de los guerrilleros, tal como se expresa en el informe de la Comisión de la Verdad. Ello implica, que una vez dada la orden, se requiere de conocer los protocolos o documentos disponibles de parte de las Fuerzas Armadas para actuar frente a una toma de instituciones del Estado de parte de grupos insurgentes y ese es un vacío que tiene este análisis dado que los protocolos y tácticas de guerra no son documentos de carácter público ni de fácil acceso, de hecho, sólo son de conocimiento del Presidente de la República, del Ministro de Defensa, del Comandante general de las Fuerzas Militares, posiblemente del director general de la Policía Nacional y de personas de alto nivel de confianza según la naturaleza de cada misión. Lo que sí está claro es que las actuaciones sangrientas en el proceso de la retoma, difícilmente estarían amparadas bajo un documento legalmente aprobado y menos en un gobierno cuyo objetivo central era la salida pacífica del conflicto colombiano.

En el informe de la comisión de la verdad, frente a la decisión de utilizar tanques de guerra en el proceso de retoma del Palacio de justicia, se cita información disímil; pues por un lado se indica que el general Jesús Armando Arias Cabrales le consultó esta idea al ex presidente Betancur, quien había otorgado la respectiva autorización, mientras que de otra parte, el ex presidente Betancur manifestó que él no ordenó el ingreso de tales tanques al Palacio de Justicia, que ni le consultaron, que por tanto la responsabilidad era del comandante militar y era una operación de tracto sucesivo porque entregó el mando al ejército como Comandante en Jefe; esto significa una falta de orden y de establecimiento previo de responsabilidades, donde obviamente, no existió coherencia y mucho menos comprensión compartida de los intereses del gobierno colombiano, pues el decisor no tuvo más opciones de parte de sus asesores ejecutivos ni militares, aún así, lo extraño es que este ex presidente conocido por su voluntad de paz, no haya tomado una decisión unilateral en calidad de presidente de la República, no se denota una apropiación del proceso de toma y retoma de esta institución.

De aquí surgen dos precisiones, la primera, que el decisor no contó con una amplia gama de opciones, pues sus asesores ejecutivos o ministros consideraban que de parte del gobierno se había manifestado voluntad de negociar con toda las gestiones de la política de paz y que no se podía negociar con grupos al margen de la ley bajo estas condiciones, y por parte de los militares, manifestaban su interés en salvaguardar la institucionalidad del Estado Colombiano y la democracia; pero de otra parte hay escritos que muestran que hubo personajes importantes del país con la voluntad de sentarse a hablar con Betancur y establecer acciones a fin de salvaguardar la vida de los rehenes, pero al parecer nunca pudieron reunirse porque no hubo una comunicación clara, de tal manera que el ex presidente Betancur no tomó ninguna decisión unilateral y decidió dejar la acción en manos de los mandos militares, como una forma de soberanía frente a la defensa de las instituciones y de la democracia del pueblo colombiano.

La segunda, no hubo evaluación previa de los efectos de la única opción, las fuerzas militares actuaron con pasión desenfrenada, no previeron las consecuencias de desaparecer personas, de omitir intentos para salvar la vida de los rehenes y menos de los daños causados a

la infraestructura, pues la operación rastrillo tenía el objetivo de retomar la institución, cuyas acciones denotan un desconocimiento e irreverencia a la legislación humanitaria en esta clase de situaciones.

En relación con el grupo insurgente M-19, desde este primer modelo, al asumir la coherencia entre los objetivos del grupo como actor y las respectivas acciones, se precisa que es más complejo dada su naturaleza de grupo insurgente, pues no hay documentos o lineamientos legitimados que permitan identificar sus objetivos de manera concreta, sólo se identifican claramente por sus acciones que desde un inicio fueron bien vistas por un común de la ciudadanía debido a los golpes y afrentas al gobierno, a los militares y el rechazo a la soberanía estadounidense. Por tanto, al realizar la comparación entre sus objetivos y su accionar, la coherencia o incoherencia, se trata de analizar sólo desde su objetivo de la toma del Palacio de Justicia en relación con los resultados; ello no indica que este Modelo I sea inútil para el caso, simplemente que hay ausencia de factores que permitan una aproximación completa a las exigencias del modelo.

En el análisis de datos se citaron casos de tomas de parte de grupos insurgentes a las instituciones legitimadas por ley; en la toma de la Embajada Japonesa de parte del MRTA, todo el grupo que realiza la acción material muere en el proceso de retoma de la embajada, previos intentos de diálogo entre el grupo insurgente y el gobierno peruano; en el caso de la masacre de Beslán, el grupo terrorista desde un inicio presiona al gobierno Ruso con el asesinato masivo de rehenes, hubo intento de negociación pacífica, pero al final el desenlace fue inmolador para los rehenes y para el grupo terrorista.

En los dos casos, se manifiesta la enérgica soberanía de cada uno de los gobiernos, dado que por principios constitucionales y por defensa de la institucionalidad, en su calidad de estado soberano prefiere el sacrificio de un grupo de ciudadanos a la pérdida del poder y el lineamiento como estado soberano propiamente dicho; pero ello no significa que en todos los casos, se permita la inmolación de los rehenes, depende de la calidad de los rehenes y de la importancia sociopolítica de la institución tomada.

Por ejemplo, en la toma a la embajada de República Dominicana en Colombia de parte del M-19, el grupo insurgente obtuvo parcialmente las metas propuestas, pese a que el gobierno de Turbay se conocía como torturador y duro contra los insurgentes, hubo una salida pacífica con el apoyo de una comisión especial; ello significa que el éxito parcial o total de una toma de parte de grupos insurgentes, depende de su habilidad para interpretar los intereses centrales de un gobierno, en este caso, queda claro que para un país como Colombia tiene alta relevancia la diplomacia internacional y la clase de élite, pues un rescate a sangre y fuego para retomar la Embajada hubiese implicado serios problemas internacionales para el país por la muerte de los rehenes, por lo que la toma de decisiones está racionalmente motivada según la importancia de los rehenes.

El magno evento de la toma de la Embajada de República Dominicana le otorga prestigio al M-19 y por otro lado, adquiere experiencia, aprendizaje y ello es base para emprender una próxima toma institucional, pero al parecer no aprendieron lo más relevante, leer los intereses implícitos del gobierno colombiano.

Para la toma del Palacio de Justicia, el M-19 tiene como soporte documental en la proclama denominada “*Antonio Nariño por los Derechos del Hombre*”, en la cual manifiesta claramente cuatro exigencias: la publicación en medios de alta circulación de documentos soporte del proceso de paz, la amplia divulgación de la respectiva proclama, la creación de un espacio radial para que los colombianos hagan control al cumplimiento de las propuestas del gobierno y, requerían la presencia del ex presidente Betancur ante la Corte Suprema de Justicia para que ésta hiciera un juicio memorable por la entrega de los recursos naturales de nuestro país y por la amenaza a colombianos con legislación de otros países, para que la soberanía nacional la ejerciere el pueblo colombiano. También el M-19 tenía como documento soporte su “*idea general de la maniobra*” que es documento de investigación para la Fiscalía que explica sobre los elementos, la organización y la forma de ingreso del grupo responsable de los hechos materiales.

En cuanto a la proclama, el M-19 la dio a conocer, y aunque el acto de la toma es acorde con sus exigencias, el logro de las mismas no estaba en manos de ellos únicamente, eran los

resultados esperados, o al menos parte de ellos, en caso de que el gobierno hubiese optado por una salida pacífica, y por otro lado, en cuanto al plan de la toma, también se basaron en el documento, pero en el proceso de ingreso, se quedó un grupo fuera, que por problemas de comunicación le fue difícil armonizar el debido ingreso, ello dio lugar a improvisar y el personal que logró entrar por ende, tuvo mayor debilidad frente al ataque de las Fuerzas Militares, así las cosas, los resultados no fueron coherentes con las metas documentadas, ni en la parte operativa ni en el nivel de comandancia, no obstante, a nivel de grupo operativo encargado de la toma, si se compartían y se comprendían sus intereses, en especial en relación con la decisión de no rendirse, ésta de hecho, fue la única alternativa de acción frente a la operación rastrillo que emprendieron las Fuerzas Militares contra los insurgentes.

Ahora bien, a nivel general del grupo insurgente, han surgido contradicciones frente a la participación del Narcotráfico en este evento, en especial en recursos para su financiación, pues a esta ilegal organización le interesaba anular o al menos retrasar el proceso de extradición, por tanto, aunque no se conoce documento alguno, en el evento de que M-19 hubiese tenido la intención de que se quemaran los archivos de casos de extradición, se podría decir que efectivamente fue coherente su plan y el resultado; no obstante, es una situación compleja, pues por otra parte, también hay autores e investigaciones que comentan la relación de militares y políticos con el narcotráfico, que obviamente no compartían el proceso de extradición que adelantaba la Corte Suprema de Justicia y es claro que el gran incendio fue provocado en desarrollo de la operación rastrillo. Por ello el incendio que fue uno de los resultados catastróficos, bien podría ser coherente con las intenciones recónditas de varios actores, donde el más interesado y beneficiado en forma temporal fue el narcotráfico colombiano, pues no se puede desconocer, que su estructura está diseñada para permitir el ingreso de toda persona, sin importar su nivel de estudio, ni su clase social, ni raza, ni religión y menos ideología política con tal de que participe de alguna forma en la mafia colombiana, situación que les ha permitido ingresar a la mayoría de instituciones públicas y privadas, para alcanzar sus propósitos.

5. El evento desde la perspectiva del Proceso Organizacional

Desde esta perspectiva el gobierno colombiano se ve como un grupo de organizaciones, cada una con sus funciones específicas definidas, en las cuales se especializan en la medida que tienen experiencias y se van identificando por su cultura organizacional, por sus capacidades, por sus debilidades, por sus actuaciones ante la ciudadanía; a diferencia del M-19 que se observa como un grupo para efectos de este ejercicio, respecto al proceso de toma del Palacio de Justicia propiamente dicha, no se debe perder de vista, que en forma implícita, hay diferencia entre el grupo autor material de los hechos y el grupo de comandancia o autor intelectual de los hechos.

Por tanto, lo básico en este segundo Modelo es si las acciones emprendidas constituyen resultados de su forma de operar con unos protocolos establecidos y de no ser así, intentar comprender qué motivaron tales acciones.

En cuanto a los reglamentos establecidos para el actuar a nivel general de parte de las autoridades de la República, estaban dados por la Constitución Política de 1886 en relación con la responsabilidad de proteger a las personas que viven en el país, el respeto a la ley pese al conflicto, y lo relacionado con la no pena de muerte por delitos políticos; por otro lado, no se conoce de la existencia de un protocolo o procedimiento a seguir de parte del Presidente de la República y su equipo asesor en lo que a tomas de instituciones de parte de grupos insurgentes se refiere, se tiene su intencionada política de paz reflejada desde su respectivo plan de desarrollo.

De tal manera, la decisión del ex presidente Betancur ordenar la recuperación del Palacio de Justicia a las Fuerzas Militares, pero sin estar al frente, pendiente de cada paso, fue una decisión en la cual le entregó la operación en forma de tracto sucesivo al mando del ejército como Comandante en Jefe, más no se evidencia que haya estado motivada por el seguimiento de una agenda predeterminada, pues incluso, por experiencia en la toma de la Embajada de la República Dominicana de parte del mismo grupo, el actuar del gobierno de Turbay fue muy diferente, entonces si fuese por protocolo resultado del aprendizaje y con el mismo grupo guerrillero, la conducta del presidente hubiese sido muy distinta.

Significa entonces, revisar si las Fuerzas Militares emprendieron sus acciones de retoma a sangre y fuego con base en lineamientos pre establecidos. Pues si bien, la organización militar del país tiene bajo su responsabilidad la defensa de la Nación, también tiene normas constitucionales en relación con el respeto de las personas. No hay documento público de esa época que evidencie algún protocolo a seguir en estos casos, por la forma de ingreso de parte de las fuerzas militares, por el uso de armas excesivas como los tanques de guerra y helicópteros de manera desorganizada y la contradicción que hay en las versiones entre el presidente y las fuerzas armadas en relación con el uso desmesurado de las armas, todo se orienta a que en realidad no existía o no se siguió protocolo alguno y el objetivo central fue dar de baja a todos los insurgentes del M-19 sin importar la vida de los rehenes civiles y magistrados; pues lo que si hay es antecedentes de parte del M-19, que por sus afrentas contra el gobierno, de alguna manera ganaron reconocimiento en la sociedad colombiana como la guerrilla urbana capaz de desafiar a las fuerzas militares.

De tal forma, no hubo subordinación de las fuerzas armadas al decisor, es decir, al jefe de Estado, la subordinación que se manifiesta es la del personal militar de nivel operativo hacia los altos mandos militares que cumplen la orden de ingresar al Palacio de Justicia con todo el armamento posible, ejecutar tanto las torturas que se evidencia por los testimonios como las acciones relacionadas con la desaparición de personas; ello ha desencadenado una polémica en relación con un posible golpe de Estado, muy corto pero con gran impacto de parte de las Fuerzas Militares, o bien un vacío de poder por su pasiva forma de enfrentar este inolvidable evento.

Se destacan entonces dos formas de poder sobre el M-19, dos formas de ejercer autoridad supuestamente legítima, que al final desencadenó en fracaso; una, la forma de poder político en la que el ex presidente Betancur se negó a dialogar y menos a negociar con el M-19, mientras estaba reunido con su gabinete sólo esperaba el mensaje de los militares, quienes a su vez, expresan la segunda forma de poder sobre este grupo guerrillero, la forma castrense de ejercer dominio al amparo de la ley. Todo ello, terminó como un fracaso político por el padecimiento de la política de paz, como un fracaso operativo de tipo militar porque además de la muerte de los magistrados y civiles, hubo desaparecidos, por lo cual hasta hoy perduran

sus efectos, y, como un fracaso para el M-19 como grupo guerrillero, la baja de integrantes seleccionados por su formación en relación con ningún logro alcanzado, significó una pérdida irrecuperable.

El M-19 como tal tenía un plan de la maniobra, pero elaborado exclusivamente para este evento, en especial en lo que respecta a organización del personal, armas e ingreso a las instalaciones del Palacio de Justicia, no obstante, la decisión de iniciar la toma nace de una emoción de Fayad para enjuiciar al ex presidente Betancur por su incumplimiento a los pactos de paz, pues de todas formas se veían abocados a enfrentar combates con las Fuerzas Militares; luego pensando en la idea de enjuiciar a Betancur, es que optan por tomarse el Palacio de Justicia, y además se confiaron de su parcial éxito en la toma de la Embajada de la República Dominicana, pero no se conoce de que hayan realizado un estudio de carácter político enfocado hacia una lectura clara de los interés del gobierno colombiano, de su clase de élite, se confiaron de las batallas ganadas al Ejército Nacional y por tanto no hubo ningún protocolo establecido.

Sin embargo, es preciso aclarar, que para la época de los hechos, los estudios de rutinas, la adquisición de experticia y las tácticas de guerra eran más rudimentarias en relación con el tiempo actual, lo cual demuestra la realidad que expone Simon frente a la racionalidad limitada cuando el ser humano toma decisiones en el contexto de la realidad debido a la falta de información, que incluye desarrollo de tecnología y documentación de rutinas, debido a la incapacidad para predecir qué hubiese sucedido en caso de tomar X o Y elección y debido al tiempo disponible para estudiar adecuadamente las posibles consecuencias de cada alternativa.

Aun así, en la perspectiva política gubernamental, posiblemente en el juego de actores, el movimiento de determinadas fichas habrían garantizado una salida diferente, pero al igual también las jugadas ocultas ayudaron al fatal desenlace.

6. El evento desde la perspectiva Política Gubernamental

Bajo esta tercer perspectiva, es quizás más complejo intentar comprender el proceso, no por la estructura del Modelo, sino por la diversidad de factores y actores para analizar dado que en este Modelo el proceso de toma de decisiones es altamente influenciado por la capacidad y la personalidad de los individuos que de alguna manera trabajan o se relacionan con el decisor, por ello es más fácil entenderlo análogamente a un juego, un juego de intereses y de conflictos donde el movimiento de cada jugador es relevante, según su nivel jerárquico y su intención en cada movida, que por lo general es casi imposible de evidenciar, máxime cuando los hechos ocurrieron hace más de 25 años y la conducta e intereses de una persona es versátil.

De entrada, el M-19 se equivocó de jugada, la jugada maestra utilizada para la toma de la Embajada de la República Dominicana esta vez no tuvo el mínimo éxito, pues pese a que en el M-19 tenían personal preparado académica y políticamente, se equivocaron al leer los intereses del gobierno colombiano como conjunto y se fiaron de la voluntad de paz de Betancur; para empezar, Betancur demostró en todas sus gestiones el interés de los procesos de paz, no obstante, hay otros jugadores que el M-19 no analizó previamente, por un lado, las Fuerzas Militares que siempre se opusieron al proceso de paz y además las derrotas previas aumentaba su deseo de tener una oportunidad para otorgarle un fuerte golpe al M-19, hay información periodística que evidencia el conocimiento de parte de las Fuerzas Armadas de los planes del M-19 tomarse el Palacio de Justicia, aún así el día de la toma, retiraron la seguridad del Palacio de Justicia, táctica análoga a la trampa con queso para el ratón; y por otro lado, los intereses de la clase dominante del país, por lo cual, ciertos proyectos de ley complementarios para alcanzar la verdadera paz no fueron aprobados en el Congreso de la República y los que fueron aprobados para la inversión social, se detenía su desarrollo en los respectivos Ministerios y retrasaban los procesos, por tanto al M-19 le falló la jugada al tomar como rehenes a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Pues sucede que en la época de los hechos en Colombia y otros países latinoamericanos estaban en furor las guerras revolucionarias, y el M-19 fue de las guerrillas que tomaron auge en el campo urbano, lo cual se puede ver como un juego estratégico para enfrentar al gobierno desde las urbes y dentro de la sociedad civil, que en un país subdesarrollado tecnológicamente en lo que a mecanismos de seguridad respecta, es ventajoso para el grupo insurgente; pero ello no significó que los gobiernos se hubiesen cruzado de brazos, de hecho el tema de Seguridad Nacional se constituyó en la mayor motivación para hacer uso de recursos represivos y centralizarlo en el poder político del Ejecutivo, de tal manera que se encontraban argumentos para la sustitución parcial del los congresos en razón de la emergencia, y argumentos para ejercer control o sustituir la rama judicial por tribunales castrenses para juzgar civiles, de este modo se elevó la Presidencia en relación con otras ramas del poder, es especial a la Judicial, y este fue el escenario que el M-19 debió leer, estas tácticas o jugadas de los gobiernos ante la insurgencia guerrillera debieron ser un motivo de análisis serio de parte del M-19 al tomar la decisión de qué o cuál institución era la adecuada para tomarse y poder enjuiciar o al menos intentar un proceso de negociación con el ex presidente Betancur, se puede decir que éste haz bajo la manga, fue el factor relevante que no le permitió al M-19 un triunfo ni siquiera de forma parcial, estaba claro que los magistrados no constituían pieza clave para que el poder ejecutivo se decidiera a negociar a cambio del respeto a sus vidas, de hecho, debieron tener en cuenta que se promovía la ausencia de crítica, la libertad de expresión, el estado de sitio e incluso varios integrantes del M-19 fueron juzgados en Consejos Verbales de Guerra, lo cual otorgaba prácticamente absolutas facultades al poder ejecutivo, y por ende, empoderamiento en las instituciones castrenses como herramienta garante de la facultad de vigilar, disciplinar y castigar.

El gobierno de Betancur abre el camino para un tratamiento totalmente diferente al problema guerrillero, un tratamiento pacífico para integrar sus integrantes a la vida socio política, lo cual implicaba para las Fuerzas Armadas un abrupto cambio de la subordinación mínima previa a la subordinación obligada, pues el Proceso de Paz implicaba un cese al fuego y establecer diálogos, lo cual pudo significar para las Fuerzas Armadas un aire de desconocimiento o minimización del poder castrense, pero el tener la posición de grupo legitimado desde la Constitución Política, amparado en los argumentos de democracia y

defensa de las instituciones colombianas, le dio la autonomía para actuar en forma dura y sangrienta contra el M-19 en este evento, fue una forma de demostrarle al país que la insurgencia no podía seguir burlándose del poder militar colombiano, ello fue una manifestación de interés en el problema inmediato de neutralizarlos, más la acelerada y desmedida actuación mediante la operación rastrillo llevaba implícito el deseo de ganar esta jugada a manera de resarcimiento, sin detenerse a estudiar los posibles efectos de las alternativas elegidas, ésta era la oportunidad de demostrar su capacidad, su poder sobre la insurgencia y efectivamente ganaron la batalla.

De hecho, en Colombia al año 2011, pequeñas acciones reflejan el constante desafío del gobierno a los grupos insurgentes mediante la orgullosa presentación de grupos castrenses entrenados en materia de seguridad nacional, caso actual, el Presidente Santos en un evento público, al referirse a la lucha de los soldados en el Alto Naya (en la frontera entre el Cauca y el Valle del Cauca), le dijo al Gobernador de Nariño, Antonio Navarro¹³², “...*me dicen, gobernador Navarro que usted transitaba cuando estaba en ese camino equivocado de las armas, dele gracias a Dios que no le tocó que enfrentarse a estos soldados de hoy, porque de pronto no estaría aquí.*”¹³³, un mensaje que expresa el orgullo del poder ejecutivo apoyado en la fuerza castrense, una forma de recordarle al M-19 que el gobierno es quien domina, pero también refleja de alguna manera el resentimiento contra la insurgencia por los desafíos e intentos de imponerse sobre el poder gubernamental.

La apreciación del presidente Santos, de todas formas es fuera de contexto porque es ilógico comparar el pie de fuerza que tiene hoy el país en relación con el pie de fuerza en los tiempos del M-19, pues simplemente en cada época había un nivel de preparación de los hombres según los recursos y las necesidades del momento, tanto en las Fuerzas Militares como en los grupos guerrilleros, por ello, la respuesta del gobernador Navarro, aunque literal, es razonable al manifestar que él se quedó pensando y concluyó respecto a la expresión del presidente Santos “... *pues si él, cuando fue... miembro de la armada lo hubieran mandado al*

¹³² Ex militante del M-19

¹³³ Noticias Caracol TV, en código caracol el 28 de septiembre de 2011, en un evento en que el Presidente Santos activa la Brigada de Infantería de marina número 4, en Tumaco, Nariño.

Naya cuando yo estaba allá, probablemente, él tampoco estaría aquí.”¹³⁴, aunque se interprete como desafío entre lucha de hombres, la realidad es que sencillamente en ese tiempo era imposible que el Navarro de entonces, tuviese que enfrentar a los soldados colombianos con la formación de hoy, más de 25 años después.

El M-19, cuyas representativas acciones le proporcionaron la simpatía de la clase popular, contaba con la experticia adquirida en el juego de la tomarse la Embajada de República Dominicana, por ello armó su plan de maniobra, que a nivel del grupo *task force*¹³⁵ el objetivo central era neutralizar la acción militar, retener a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia e iniciar el proceso de enjuiciamiento al ex presidente Betancur, pero como grupo, en el ejercicio de la maniobra, se equivocaron en el movimiento inadecuado de una ficha, un grupo con sus armas no pudo ingresar por problemas de comunicación, esta falla fue de carácter táctico y operativo, que obviamente, una vez dentro del Palacio de Justicia, les obligó a aumentar sus esfuerzos con menos recursos, es decir a hacer más con menos.

Posteriormente al ver que no lograban detener el enfrentamiento a fuego armado ni con la llamada del Dr. Reyes, ni con la constante reiteración de que se morirían todos si no hacían un alto al fuego y luego el avance de las Fuerzas militares con los tanques de guerra y el incendio, optaron por morir antes que rendirse, fue una decisión de grupo a excepción de Clara Helena Enciso, alias *la mona o Claudia*, que aunque se había unido a tal decisión, fue la única que logró salir con vida pese a todas las tácticas de las Fuerzas Militares; de tal manera, la posición del task force del M-19 ante la fuerza de la operación rastrillo sólo le permitía dos opciones, rendirse o morir en el enfrentamiento. No hay documentación precisa que explique por qué no optaron por rendirse y prefirieron morir, pero de todas formas en la mayoría de casos de tomas, por lo general, cuando no hay previo diálogo el rendirse es tanto como el suicidio dado que el poder militar generalmente abusa de su posición dominante y los da de baja, incluso con previa tortura, pues en este caso las Fuerzas Militares tenían el dominio total de la operación y estuvo ausente el poder político civil, así, morir enfrentando su causa

¹³⁴ Noticias Caracol TV, en código caracol el 29 de septiembre de 2011, Navarro responde al Presidente Santos

¹³⁵ Una fuerza operacional, que es una unidad temporal organizada para trabajar en una operación o misión concreta.

constituía un acto racional y máxime cuando el grupo actuaba con convicción, ello sería una acción inmemorable en la historia Colombiana y desde esta perspectiva, ganaron la jugada a cambio de perder la vida.

Pero otra es la jugada del M-19 desde el grupo a nivel de Comandancia, no se puede olvidar que el M-19 como guerrilla urbana, desde su inicio se dio a conocer por su ideología política y social, más que por su poder militar; si el juego de la paz no estaba funcionando según lo acordado, había que demostrarle al gobierno que no caerían en la trampa firmar unos acuerdos de paz en el papel sin recibir hechos concretos, pues era irónico que existiesen acuerdos de cese al fuego firmados, mientras que las Fuerzas Militares los seguían atacando, además, la historia enseña casos en que un gobierno recurre al juego de la paz mientras gana la confianza de la insurgencia y luego, mediante el uso del poder castrense los da de baja, los neutraliza o al menos los debilita como grupo.

Por tanto en relación con el grupo de Comandancia es que se intenta comprender el rol del narcotráfico colombiano en este inolvidable evento, pues en la época de los hechos, hay un interés convergente para ambos grupos, un enemigo común, el gobierno colombiano y su estrecha relación con los Estados Unidos. Lo diferente era el objetivo de su lucha, el narcotráfico por su parte quería a toda costa evitar la aprobación de la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos y por ende desaparecer todos los estudios realizados y los promotores de los casos, los honorables magistrados de la Corte Suprema de Justicia, mientras que el M-19 buscaba enjuiciar a Betancur ante los Magistrados por incumplimiento al proceso de paz y por entregar los recursos del país a los Estados Unidos, es decir, por no respetar la soberanía del país.

Esta situación, hoy, más de 25 años después, sigue generando controversias fuertes y aunque no hay verdad jurídica que lo demuestre, si hay informes periodísticos y de opinión que relacionan al M-19 con el narcotráfico para financiar la toma del Palacio de Justicia, ello tiene su lógica por el interés común, más no porque el M-19 no haya sido capaz de tomar la decisión o por cumplir una orden del alto mando del narcotráfico; posteriormente han surgido informes periodísticos de opinión con fuertes críticas al M-19, especialmente sobre el

guerrillero Lucio por su relación con el narcotráfico mediante su amistad con Fidel Castro. Por tanto, desde la posición del narcotráfico, éste jugador obtuvo su victoria, dado que sin arriesgar recursos humanos lograron la quema de los archivos y la muerte de los magistrados mediante una invisible actuación, que retrasó el proceso de extradición pero no lo evitó.

En relación con la posición del M-19, perdió esta jugada dada las bajas de importantes integrantes del grupo task force, es muy atrevido, pero tal vez para el gobierno colombiano el poder judicial le importaba poco, y para nada le importaba al narcotráfico dado que para la época de los hechos, el tema de seguridad nacional estaba concentrado en el poder ejecutivo en aras de resolver y enfrentar el conflicto armado, por lo cual, históricamente el poder judicial y el poder ejecutivo siempre han tenido fuertes divergencias en la perspectiva de garantizar los derechos de los ciudadanos mediante el uso mesurado del poder. Así que tomar como rehenes los integrantes de la rama judicial no sería una motivación de fuerza mayor para que el poder ejecutivo al menos intentara el diálogo o el proceso de negociación, pues a diferencia de la toma de la Embajada de República Dominicana, que estaba en juego la vida de personal diplomático y extranjero, en este caso, la vida de los magistrados aparentemente no le causaba ningún problema internacional o ningún choque con la clase de élite, por tanto, el que el M-19 haya tomado la decisión sin hacer una previa lectura de los intereses del poder ejecutivo en el contexto de la época ni previo estudio de posibles efectos frente a esta alternativa, le llevó a la pérdida de esta jugada; aunque suene irónico que Turbay el presidente de trato deplorable a los presos políticos hubiese negociado con el M-19 en la toma de la embajada de República Dominicana, mientras que el *presidente de la paz* permitió todas las acciones militares para imponerse ante la insurgencia bajo el argumento de la no negociación con terroristas y la defensa de las instituciones, esto fue una cruda realidad de aceptar, una repuesta no esperada del M-19 que le causó su irrecuperable pérdida.

De tal manera, independiente de todos los detalles e influencia de actores secundarios, ya sea desde la visión del gobierno colombiano o desde la visión del M-19, generan como resultado una relación pierde-pierde; Betancur ensombreció su imagen del presidente de la paz y su política de salida pacífica no avanzó según lo proyectado, no obtuvo el premio nobel de paz y las Fuerzas Militares, que aparentemente ganaron la batalla en defensa de la democracia,

no hicieron más que ostentar el poder de su pie de fuerza mediante el uso desmedido de sus armas y de una alta cantidad de hombres en relación con los recursos de los integrantes del M-19 que ingresaron al Palacio de Justicia y demostrar ante la ciudadanía que el poder ejecutivo es quién castiga y quién domina; y el M-19 perdió pie de fuerza, perdió su imagen como el grupo capaz de desafiar al poder ejecutivo y militar, y de hecho, posteriormente en otros gobiernos, cedió y se desmovilizó.

7. Para finalizar

Entendiendo que los tres modelos constituyen una herramienta útil para intentar comprender lo difícil de la toma de decisiones en todo el proceso de una política pública, y en especial frente a eventos inesperados que implican la participación de varios actores, unos de manera explícita y otros de manera implícita, no significa que estos permitan al final definir si determinada decisión fue la correcta o la incorrecta, sólo sirven de apoyo para entender el cómo y el por qué de la elección de determinada opción, y en la medida que se obtenga información primaria y secundaria, se acerca más a la comprensión de determinadas elecciones, por ello este trabajo no constituye última palabra y además las secuelas de la toma y retoma del Palacio de Justicia aún se manifiestan en el país, es decir, que en este momento o a futuro podría surgir información básica que implique contradecir, cambiar o ajustar lo que en este informe se haya escrito.

Aunque se presentó un análisis con base en información necesaria para cada uno de los tres modelos de Allison, se presentan de manera breve conclusiones generales a los tres modelos dado que no son excluyentes y por la naturaleza del caso y la información relacionada, algunas reflexiones son convergentes.

La época del gobierno de Belisario Betancur no se trata de un contexto aislado e independiente de las situaciones sociopolíticas del resto de Latinoamérica, ni de gobiernos anteriores, por tanto su política de paz hace parte de un suprasistema, que además necesariamente tenía que interactuar con otros sistemas de su nivel, y por ende significaba

aprendizaje en todas las perspectivas; por ello el intento de alcanzar la paz, no sólo se trataba de sentarse a dialogar y firmar acuerdos con los grupos insurgentes, implicaba un cambio en la inversión social, un cambio de las políticas públicas legitimado desde la rama legislativa y por supuesto un cambio en la forma de entender el conflicto colombiano no sólo de parte del Ejecutivo, sino de sus Ministros, de los grupos de interés, de las Fuerzas Militares y por supuesto de los mismos grupos al margen de la ley, todo ello implica confianza e interés mutuo por alcanzar resultados que beneficien a toda la ciudadanía, y un proceso de aprendizaje que no es vertiginoso, sino que las organizaciones y en sí, los países aprenden en la medida que entienden el proceso de prueba de ensayo y error, que sugiere un avance en la forma de ver una situación socialmente problemática y en la forma de hacer uso de la tecnología para aprender de cada experiencia y legitimar protocolos que le permitan enfrentar una situación de manera adecuada, una manera que beneficie al mayor número bajo principios de justicia y de equidad.

Es evidente que para la época de los hechos, la situación socialmente problemática del conflicto armado ya estaba reconocida por el Estado, lo que implicaba la inclusión en la agenda pública porque involucraba a todas las instituciones estatales y privadas, por ello el poder legítimo debía emprender acciones para garantizarle a sus gobernados sus derechos civiles y sociales en el marco de su constitución política; así, en el gobierno de Turbay la forma de enfrentar esta situación socialmente problemática fue represiva y dominante frente a la insurgencia guerrillera, mientras que Betancur dio un vuelco total a esta política y optó por un proceso de paz, un cambio radical y novedoso en la agenda gubernamental que implicaba definir políticas públicas diferentes para enfrentar el conflicto armado colombiano, que por tanto, constituía una prueba de fuego tanto para el gobierno colombiano como para los grupos insurgentes, era el inicio de un largo proceso de aprendizaje institucional y organizacional.

El país en los años 80 no sólo vivía el flagelo del conflicto armado, de manera muy sigilosa y penetrante en todos los estratos sociales y los sectores públicos y privados se hacía poderoso el narcotráfico colombiano, que si bien, estaba contra el poder gubernamental, no significaba que ignoraría su habilidad para influir en las personalidades del gobierno y obtener sus objetivos; como bien se ilustró en el cuarto capítulo, la forma abierta en que inició sus

labores la mafia colombiana, aparentemente desorganizada, le llevó a un fortalecimiento que hacía difícil su dislocación porque simple y sencillamente no existía una organización literal, y aunque la política de paz del gobierno de Betancur no incluía el narcotráfico de forma directa, esta situación sí hacía parte de su agenda de gobierno, lo que implicó iniciar el proceso de extradición y la mejora de relaciones con los Estados Unidos, una acción que para la insurgencia guerrillera denotaba un país arrodillado ante el imperialismo y un gobierno incapaz de implementar y ejecutar sus propias normas para proteger sus recursos y sus ciudadanos, y para el narcotráfico colombiano denotaba su peor punición; esto hacia común el propósito de obstaculizar la influencia de los Estados Unidos en Colombia.

A nivel general, todos los países se han preocupado de la seguridad nacional y la defensa del Estado y del gobierno como tal, preocupación que lleva implícito el poder en la relación entre gobernantes y gobernados, en la que generalmente los gobernantes se reservan el derecho de establecer sus estrategias punitivas, cuya justificación principal se apoya en la seguridad nacional, en la educación y protección de los ciudadanos, en la soberanía nacional, en la institucionalidad, es decir, se apoyan en la razón de estado, que busca el objetivo de sostener y en lo posible incrementar la fuerza de un Estado; por ello tanto Belisario Betancur como personajes que en su momento hicieron parte de su gobierno, afirman que el ex presidente Betancur ante este evento no podía ceder y someterse a un juicio porque representaba la soberanía del país, hizo bien en actuar en la defensa y recuperación de la institucionalidad, máxime cuando el grupo insurgente del M-19 fue el responsable de la toma del Palacio de Justicia y tenía al alcance la oportunidad de trabajar en el proceso de paz; de igual manera, es la justificación de las Fuerzas Armadas, pues en aras de la defensa de la institucionalidad, desde su perspectiva estaban actuando para *mantener la democracia*¹³⁶, cuya idea de democracia denota la retoma institucional haciendo uso de toda la fuerza disponible a fin de derrotar al grupo insurgente, sin importar la vida de los rehenes ni su nivel de importancia para el país.

¹³⁶ Respuesta a los medio del Coronel Plazas Vega cuando ejecutaba la retoma del Palacio de justicia, en informe de RCN, 2009.

Con base en la experiencia obtenida al realizar este trabajo, a fin de profundizar en el tema de toma de decisiones en el campo de las instituciones que de alguna manera participan en el desarrollo de políticas públicas, se recomienda dos clases de trabajo:

Una, realizar trabajo etnográfico a fin de progresar en el análisis y aportar información insumo para la teoría de toma de decisiones en las diferentes situaciones que enfrenta un Estado Democrático, cuyos gobernantes se ven obligados a elegir alternativas que se debaten entre el respeto a la decisión de los gobernados y la razón de estado, cuyo objeto es la preservación del poder del Estado, sin importar las consecuencias.

Dos, realizar un análisis mediante la técnica de hermenéutica textual, en especial de los testimonios y de la opinión de los personajes que hicieron parte de este suceso, a fin de interpretar sus respectivos significados.

Los resultados de las dos formas de investigación o de una de ellas, a partir del estudio de caso son útiles para la academia, para la investigación cualitativa y por tanto, para la sustentación teórica de la toma de decisiones en el desarrollo de políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aktouf, Omar. (2001). *“La administración: entre tradición y renovación”*. Tercera Edición. Ediciones Universidad del Valle. Cali, Colombia. Capitulo 4. Parte A: Decisión y organización

Allison, Graham T. (1988). *“La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba”*. Traducción de Juan Carlos Gorlier. Grupo editor latinoamericano. Buenos Aires.

Arenas, Jaime. (1940). *“Movimiento 19 de Abril - Ejército de Liberación Nacional”*.

Arias Calderón, Jorge Enrique. (2008). *“El ordenamiento territorial en Colombia. Entre la descentralización y la autonomía.”* Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Arismendi P., Darío. (1985). *Publicación de el Mundo “Fotoprensa/85”*. Primera edición. Editorial Albón S.A. Colombia.

Babbie, E. (1996). *“Manual para la práctica de la investigación social”*, Bilbao: Desclée De Brouwer. Capítulo 4: “Diseño de investigación”.

Beccassino, Ángel. (1989). *“M-19, el heavy metal latinoamericano”*. Fondo Editorial Santodomingo. Bogotá.

Behar, Olga. (1986). *“Las guerras de la paz”*. Planeta. Bogotá.

Behar, Olga. (1988). *“Noches de humo: cómo se planeó y ejecutó la toma del Palacio de Justicia”*. Planeta. Bogotá.

Bentham, Jeremy. (1973). “*Un fragmento sobre el gobierno*” diversas ediciones.

Brunsson, Nils. (1989). “*The organization of hypocrisy: talk, action and decision in organizations*”. Ed. Wiley, London

Brunsson, Nils. (1995). “*Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control*”. Research in the Sociology of Organization 13.

Brunsson, Nils. (2001). “*The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*”. University of Warwick’s Organizational Behavior Staff (ed.), organizational studies, Vol. 1, Londres, Routledge.

Brunsson, Nils. (2007). “*The consequences of decision-making*”. Oxford University Press. ISBN-13: 9780199206 y 07285. Oxford.

Carracedo Rubio, José. (1990). “*Paradigmas de la política. Del Estado Justo al Estado Legítimo*”. Barcelona: Anthropos.

Carrigan, Ana. (2009). “*El Palacio de Justicia: una tragedia colombiana*”. Traducción de Clorinda Zea. Icono Editorial Ltda. Bogotá, Colombia.

Castro Caycedo, Germán. (1980). “*Del ELN al M-19: once años de lucha guerrillera*”. C. Valencia Editores. Bogotá, Colombia.

Castro Caycedo, Germán. (2008). “*El Palacio sin Máscara*”. Primera edición. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia.

Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo García-Peña, Rodrigo. (1989). “*La política exterior colombiana*”. (1974-1986), capítulo 3 de la obra Nueva Historia de Colombia, volumen III. Editorial Planeta. Bogotá D.C.

Correa Peraza, Hernando. (2005). *“El Palacio de Justicia ¿con las armas al poder?: antecedentes, la toma, los desaparecidos”*. Editorial Carrera 7ª. Bogotá.

Corredor Prins, Lesmes. (1988). *“La toma en gráficas”* Bogotá.

Cortes, Fernando. (1985). *“Si era posible salvar a los rehenes del Palacio de Justicia”*. Revista Cromos Edición No. 3543, 9 de diciembre de 1985. Pp.18-21. Bogotá, Colombia.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. (1998). *“El juego del poder: historia, armas y votos”*. Primera edición. Ediciones Uniandes. Fondo Editorial CEREC. Colombia.

Dávila Ladrón de Guevara, Carlos. (2001). *“Teorías Organizacionales y Administración: Un enfoque crítico”*. Segunda edición. Editorial McGraw-Hill. Bogotá, Colombia.

Defensores de la Justicia Ministerio de Justicia. (1989). Imprenta Nacional. Bogotá.

Echeverry, Adriana y Hanssen, Ana María. (2005). *“Holocausto en el silencio: Veinte años en búsqueda de la verdad”*. Editorial Planeta. Bogotá.

Elster, Jon. (1991). *“Juicios salomónicos: Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión”*. Primera edición. Traducción de Carlos Gardini. Editorial Gedisa S.A. Barcelona, España.

Franco, Edelmiro. (1997). *“Colombia: desaparecidos del Palacio de Justicia”*. Compaz. Cali.

Gómez Gallego, Jorge Aníbal, Herrera Vergara, José Roberto y Pinilla Pinilla, Nilson. (2010). *“Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia”*. Comisión de la verdad, Palacio de Justicia. Primera edición. Facultad de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Hernández, Germán. (1985). *“La justicia en llamas”*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Jiménez Gómez, Carlos. (1986). *“Una procuraduría de opinión: 1982-1986 informe al Congreso y al país”*. Imprenta Nacional. Bogotá.

Jimeno, Ramón. (2005). *“Noche de lobos: una investigación sobre los hechos del 6 y 7 de noviembre de 1985 en el Palacio de Justicia”*. Folio. Bogotá.

Krasner, Stephen D. (2001). *“Soberanía, hipocresía organizada”*. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona.

Laverde Ospina, José Jesús. (1986). *“La patria y la justicia en llamas”*. A.A.S Publicidad. Bogotá.

López Caballero, Juan Manuel. (1987). *“El Palacio de Justicia: ¿defensa de nuestras instituciones?”*. Primera edición. Editorial Retina. Fundación Pro-esclarecimiento de los hechos del Palacio de Justicia. Bogotá, Colombia.

Luna Benítez, Mario. (2006 - 2007). *“El M-19 en el contexto de las guerrillas en Colombia”*. Revista Sociedad y Economía No. 10. P.p 157-188. Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Marín, Félix. (1985). *“30 horas de terror: la toma del Palacio de Justicia”* Representaciones y Publicaciones Laures. Bogotá.

Marín Taborda, Iván. (1991). *“La hegemonía conservadora”*. En Gran Enciclopedia Colombiana. Volumen 2: Historia desde Nueva Granada hasta Constituyente 1991. Director académico Jorge Orlando Melo. Círculo de lectores. Editorial Printer Latinoamericana Ltda. Santa Fe de Bogotá.

Marina, José Antonio. (2008). *“La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación”* Primera edición. Editorial Anagrama S.A. Barcelona, España.

Martínez Carazo, Piedad Cristina. (2006 - 2007). *“El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”*. Pensamiento & Gestión No. 020. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.

Medellín Torres, Pedro. (2004). *“La política de las políticas públicas: propuesta metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”*. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. División de Desarrollo Social. Publicado por United Nations Publications. Santiago de Chile.

Memorias II Simposio Nacional Sobre la Violencia en Colombia. (1987). *“Evento organizado por Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Facultad Seccional Chiquinquirá”* ICFES. Bogotá.

Morris Producciones. (2006 - 2007). *“Los desaparecidos del Palacio de Justicia”*. Señal Colombia.

Muller, Pierre. (2006 - 2007). *“Las Políticas Públicas”*. Traducido por Carlos Salazar Vargas y Jean Francois Jolly. 2ª Edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Nader, Carlos Isaac. (2005). *“El destino del juez. Discursos. Holocausto del Palacio de Justicia. Vigésimo aniversario. Cartas y otros”*. Grupo Editorial Ibañez. Bogotá.

Navarro Wolf, Antonio. (2004). *“Mi guerra es la paz: Navarro se confiesa con Juan Carlos Iragorri”*. Planeta. Bogotá.

Olann García, Hernán Alejandro. (2007). *“Constitucionalismo histórico”* Segunda edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Colección Cacique de Turmequé. Bogotá D.C., Colombia.

Pardo Rueda, Rafael. (2004). *“La historia de las guerras”*. Primera edición. Ediciones B Colombia S.A. Bogotá, Colombia.

Parsons, Wayne; Acevedo Aguilar, Atenea y otros. (2007). *“Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*. Primera edición. Publicado por FLASCO México. ISBN 970996706 y 071 978970996706 y 077.

Peña Gómez, Manuel Vicente. (1986). *“Palacio de Justicia: las 2 tomas”*. Talleres litográficos Nomos. Bogotá, Colombia.

Peralta Barrera, Napoleón. (2007). *“Presidencia del doctor Belisario Betancur Cuartas, 1982-1986”*. Capítulo IV del tomo V de la obra Colombia en la Historia. Director Antonio Cacia Prada. Corporación universitaria del Meta. Editora Guadalupe Ltda. Bogotá D.C. Colombia.

Petro, Gustavo y Maya, Maureen. (2006 – 2007). *“Prohibido Olvidar: dos miradas sobre la toma del Palacio de Justicia”* Primera edición. Casa Editorial Pisando Callos. Bogotá, Colombia.

Pinto Flores, Aquiles. (1980). *“Yo fui rehén del M-19: 61 días en la Embajada de la República Dominicana”*. (Fotografías, José María Guzmán). Bogotá, Colombia: Canal Ramírez-Antares.

Pinzón Rueda, Carmen Cecilia. (1988). *“El comportamiento de los medios de comunicación frente a la toma del Palacio de Justicia”*. Talleres de Editorial Presencia. Bogotá.

Plazas Vega, Luis Alfonso. (2000). *“La batalla del Palacio de Justicia”*. Intermedio editores. Bogotá, Colombia.

Plazas Vega, Luis Alfonso. (2004). *“El Palacio de Justicia: documento testimonial”*. Editorial Carrera 7a. Bogotá.

Polania Amezquita, Salin. (1995). *“Mateo Ordaz en el holocausto”*. Litografía Alex. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (1986). *“El Palacio de Justicia y el derecho de gentes”*. Segunda edición. La denuncia del procurador ante la Cámara de Representantes y la reacción de la prensa / Procuraduría General de la Nación. Editorial Printer Colombiana Ltda. Bogotá, Colombia.

Restrepo, Laura. (1986). *“Colombia: historia de una traición”*. Editorial Instituto de Estudios Políticos para América Latina IEPALA. Madrid.

Restrepo Salazar, Juan Camilo. (1989). *“El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)”*. VII tomo de la obra *“La nueva historia de Colombia”*, con Álvaro Tirado Mejía como director científico y académico. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia. P.p. 43-60.

Rey Cantor, Ernesto. (1986). *“La desintegración de la Corte Suprema de Justicia: constitucionalidad de su reintegración”*. Ediciones Universidad Libre de Colombia. Bogotá.

Revista Semana. (1985). *“Informe especial”* en edición 184 de 18 de noviembre de 1985, P.p.26-57. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.

Revista Semana. (1985). *“La conexión sandinista”* y *“Los espantos del Palacio”* en edición 190 de 30 de diciembre de 1985. P.p. 22-25, 29-31. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.

Revista Semana. (1989). *“28 horas de terror”* y *“Juicio de responsabilidades”* en edición 367 de 22 de mayo de 1989. P.p 60-71. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.

Revista Semana. (1992). *“El Holocausto”* (el mismo contenido del artículo 28 horas de terror), hace parte del informe especial sobre las 10 carátulas más vendidas en la época, en edición 523 de 12 de mayo de 1992. P.p110-121. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.

Revista Semana. (2004). *“¿Hubo narcos en la toma del Palacio?”* en edición 1171 de 11 de octubre de 2004. P.p30-35. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.

Rojas, Jorge Enrique. (1986). *“Que cese el fuego: el testimonio”*. Editorial Ariel. Bogotá.

Roll, David. (2002) *“Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia”*. Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales, Universidad Nacional de Colombia. Unibiblos. Primera edición. Bogotá, Colombia.

Roth D., André-Noel. (2002). *“Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación”*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth D., André-Noel. (2007). *“Análisis de las Políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”*. En la revista Ciencia Política No. 3 de enero a junio de 2007. Pp.39-64.

Samudio Molina, Rafael. (1986). *“El rescate del Palacio de Justicia (Los días 6 y 7 de Noviembre de 1985): un mandato constitucional”*. Bogotá.

Señal Colombia (autor corporativo). (2009). *“28 horas bajo fuego 23 años en la sombra”*. [video]. Miniserries regionales. Freelance producciones. Colombia.

Serrano Rueda, Jaime y Upegui Zapata, Carlos. Magistrados del Tribunal Especial de Instrucción. *“Informe sobre el holocausto del Palacio de Justicia: (noviembre 6 y 7 de 1985)”*. Editorial Derecho Colombiano. Bogotá.

Salazar Vargas, Carlos (1999). *“Las Políticas Públicas”*. Segunda Edición. Colección Profesores N° 19. Universidad Pontificia Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas - Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas - Facultad de Administración de Empresas. Bogotá.

Simon, Hebert T. (1938). *“Naturaleza y límites de la razón humana”*. Traducción de Eduardo Guerrero Tapia (1989). Fondo de Cultura Económica. México.

Simon, Hebert T. (1945). *“El comportamiento Administrativo”*. Madrid: Editorial Aguilar.

Umaña Luna, Eduardo. (1987). *“Memorial por Colombia”*. Neira Impresores. Bogotá.

Un Debate Para la Historia: *“debate al Procurador General de la Nación Alfonso Gómez Méndez, en el Senado de la República, por el fallo de destitución proferido por la Procuraduría contra el Señor General Jesús Armando Arias Cabrales González J., Alejandro”*. (1990) Ediciones Mitológicas. Medellín.

Unión Europea, Programa Andino de Derechos Humanos, Pa Y CINEP, C (autores corporativos). (2004). *“Palacio de Justicia”* [video]. Serie CONTRAVIA 62. Morris Producciones y Comunicaciones. Colombia.

Unión Europea y Otros (autores corporativos). (2006 -2007). *“Los desaparecidos del Palacio de Justicia”* [video]. Serie CONTRAVIA 141. Morris Producciones y Comunicaciones. Colombia.

Unión Europea y Otros (autores corporativos). (2007). *“Habla testigo de Palacio de Justicia”* [video]. Serie CONTRAVIA 150. Morris Producciones y Comunicaciones. Colombia.

Uribe Restrepo, Fernando. (1992). *“El viacrucis de la justicia”*. Artes Gráficas Seal Impreseñal. Quito.

Uribe Rueda, Álvaro. (1985). *“Palacio de Justicia: juicio de responsabilidades”*. Imprenta Nacional. Bogotá.

Varela, Edgar. (2008). *“Memorias de clase de Políticas Públicas en la VI promoción de MPP”*. I semestre de 2008. Universidad del Valle. Cali.

Vargas Velásquez, Alejo. (2001). *“El Estado y las políticas públicas”*. Primera reimpresión. Almudena Editores. Bogotá, Colombia.

Vélez R., Humberto. (1986). *“El triple asalto al Palacio de Justicia, o, La lógica de la fuerza bruta”*. Cali, Colombia: Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, (Cuadernos de Historia; 1).

Vélez Ramírez, Humberto y león Atehortua, Adolfo. (1987). *“Palacio de Justicia, historia y militarismo”*. Ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Historia. Ediciones Universidad del Valle. Cali.

Vélez Ramírez, Humberto y león Atehortua, Adolfo. (1993). *“Militares, guerrilleros y autoridad civil: el caso del Palacio de Justicia”*. Ediciones Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Vélez Ramírez, Humberto y león Atehortua, Adolfo. (2005). *“¿Qué pasó en el Palacio de Justicia?”*. Ediciones Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Villamizar Herrera, Darío. (1995). *“Aquel 19 será una historia del M-19, de sus hombres y sus gestas. Un relato entre la guerra, la negociación y la paz.”* Ed. Planeta. Bogotá.

Villamizar Herrera, Darío. (1997). *“Sueños de abril: imágenes en la historia del M-19”*. (Editor fotográfico, Iván Benjumea Rey). Planeta. Santa Fe de Bogotá, D.C.

Yin, Robert K. (1994). *“Case study research: design and methods, Thousand Oaks, Calif.”*. Sage Publications.

Zapata Domínguez, Álvaro. (2008). *“Guía para elaborar anteproyectos de investigación (trabajo (tesis) de grado)”*. Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Zapata Domínguez, Álvaro y otros. (2009). *“Teorías contemporáneas de la organización y el management”*. Capítulo 4. ECOE ediciones y Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Zuluaga Nieto, Jaime. (1999). *“De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)”* en el volumen denominado “De las armas a la política” de los compiladores Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero. Editorial Tercer mundo S.A. Santa Fe de Bogotá, Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS EN LINEA

Ardila, Martha. (2009). “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. Colombia Internacional 69, jul. - dic. 2009, Bogotá, Pp. 108 - 123. Documento recuperado el 21 de febrero de 2012 de página web

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/402/view.php>

Castro, Edgardo. (2004). “El vocabulario de Michel Foucault”. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores. Documento recuperado el 14 de junio de 2011 de

http://www.multiculturas.com/boarding_school/library/El-Vocabulario-de-Michel-Foucault.pdf

“¿Cómo planeo el m-19 la toma del palacio de justicia?”. 05 de noviembre de 2010.

SEMANA.COM. Descargado el 16 de junio de 2011, de

<http://www.semana.com/nacion/como-planeo-m19-toma-del-palacio-justicia/146845-3.aspx>

“Cuatro Perspectivas Sobre la Toma de Decisiones”. Profesor James F. Miskel (2001).

Escuela De Guerra Naval De Los Estados Unidos. Descargado en fecha 17 de septiembre de 2011, de

<http://www.usnwc.edu/academics/courses/nsdm/spanish/cuatroperspectivas%28sp%29.aspx>

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido> 10/Jul/08 12:26 p.m.

<http://es.wiktionary.org/wiki/demanda> 10/Jul/08 02:12 p.m.

<http://www.doschivos.com/trabajos/psicologia> 10/Jul/08 02:20 p.m.

<http://es.wiktionary.org/wiki/demanda> 10/Jul/08 02:12 p.m.

<http://www.doschivos.com/trabajos/psicologia> 10/Jul/08 02:20 p.m.

www.biografiasyvidas.com/biografia/s/simon_herbert.htm 10/Jul/08, 06 y 07:34 p.m.

www.biografiasyvidas.com/biografia/s/simon_herbert.htm 10/Jul/08 06 y 07:34 p.m.

Gámez, Alba E. (2005). *“Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 69, pág. 127-151. Documento recuperado el 21 de febrero de 2012 de página web <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28424/28258>

Llamas, Valeria. (2008). *“El conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las papeleras: un caso de estudio”*. Facultad de ciencias humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Documento recuperado el 21 de febrero de 2012 de página web <http://www.eumed.net/libros/2009a/495/CONFLICTO%20ENTRE%20ARGENTINA%20Y%20URUGUAY%20POR%20LA%20INSTALACION%20DE%20LAS%20PAPELERAS%20MARCO%20TEORICO.htm>

Luna Benítez, Mario. (2007). *“El reconocimiento de sí mismo en los militantes del M-19”*. Revista Sociedad y Economía No. 13. Pág. 157-188. Universidad del Valle. Cali, Colombia. Descargado el 15 de junio de 2011 de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/996/99616721003.pdf>

Velásquez Flores, Rafael. (2004). *“Modelos de análisis de política exterior”*. Revista Mexicana del Caribe. Volumen IX, número 018. Universidad de Quintana Roo. Pág. 57-127. Documento recuperado el 21 de febrero de 2012 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/128/12801802.pdf>